



HOUSE OF COMMONS
CANADA

SAFEGUARDING ASYLUM - SUSTAINING CANADA'S COMMITMENTS TO REFUGEES

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

**Norman Doyle, M.P.
Chair**

MAY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION



3 1761 11972088 6

CAI
XC57
-2007
S11



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND
IMMIGRATION

CHAIR

Norman Doyle, M.P.

MEMBERS

Oliver Agnew, M.P.

Oliver Battens, M.P.

Sam

John

Ed

Don

Don

**Report of the Standing Committee on
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**

Ed

Ed

Don

**Norman Doyle, M.P.
Chair**

PARTICIPATED

Jeffrey

Raymond de Foka, M.P.

Rachel

MEMBERS OF THE COMMITTEE

Sam

MAY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION

Parliamentary Information and Research Service

Andrew

Jennifer



STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIR

Norman Doyle, M.P.

VICE-CHAIRS

Hon. Andrew Telegdi, M.P.

Meili Faille, M.P.

MEMBERS

Omar Alhabra, M.P.

Barry Devolin, M.P.

Nina Grewal, M.P.

Ed Komarnicki, M.P.

Blair Wilson, M.P.

Dave Batters, M.P.

Raymond Gravel, M.P.

Jim Karygiannis, M.P.

Bill Siksay, M.P.

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Johanne Deschamps, M.P.

Raymonde Folco, M.P.

Rahim Jaffer, M.P.

CLERKS OF THE COMMITTEE

Samy Agha

Bill Farrell

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Andrew Kitching

Jennifer Bird

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CONTENTS

has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has conducted a study on *Refugee Issues*.

INTRODUCTION	1
PRIVATE SPONSORSHIP AND THE PRIVATE SPONSORSHIP PROGRAM	2
THE REFUGEE APPEAL PROCESS	5
PEOPLE WHO SEEK SANCTUARY IN CHURCHES	14
IRB APPOINTMENT, PRIORITY AND BACKLOG	21
THE SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT	29
REMOVALS AND THE RISK REMOVAL RISK ASSESSMENT PROCESS	34
SETTLEMENT ISSUES AFFECTING REFUGEES	38
THE ISSUE OF STATELESS REFUGEES IN THE PHILIPPINES	41
NOTE ON FEES CHARGED TO REFUGEES	42
APPENDIX A: LIST OF MEMBERS	45
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES	49
APPENDIX C: LETTER OF RECOMMENDATION FROM JEAN-GUY FLEURY, CHAIRMAN OF IRB BOARD	51
APPENDIX D: LETTER OF RECOMMENDATION FROM ADVISORY PANEL MEMBERS	52
APPENDIX E: PAST STATEMENTS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS RE: LANDING AND DETENTION OF THE RAD	57
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	65
DISSENTING OPINION: CMC	67
DISSENTING OPINION: MOP	71

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES (PSR) PROGRAM.....	2
THE REFUGEE APPEAL DIVISION.....	9
PEOPLE WHO SEEK SANCTUARY IN CHURCHES.....	14
PEOPLE FROM COUNTRIES WHERE THERE ARE MORATORIA ON REMOVALS.....	17
IRB APPOINTMENTS PROCESS AND BACKLOG	21
THE SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT	29
REMOVALS AND THE PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT PROCESS	34
SETTLEMENT ISSUES AFFECTING REFUGEES	38
THE ISSUE OF STATELESS REFUGEES IN THE PHILIPINES	41
NOTE ON FEES CHARGED TO REFUGEES.....	43
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	45
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	49
APPENDIX C: LETTER OF RESIGNATION FROM JEAN-GUY FLEURY, FORMER CHAIR OF IRB BOARD.....	51
APPENDIX D: LETTER OF RESIGNATION FROM ADVISORY PANEL MEMBERS	53
APPENDIX E: PAST STATEMENTS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS REGARDING IMPLEMENTATION OF THE RAD	57
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	65
DISSENTING OPINION: CPC.....	67
DISSENTING OPINION: NDP.....	71

INTRODUCTION 1

PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES (PSR) PROGRAM 2

THE REFUGEE APPEAL DIVISION 3

PEOPLE WHO SEEK SANCTUARY IN CHURCHES 14

PEOPLE FROM COUNTRIES WHERE THERE ARE MORATORIUMS ON REMOVALS 17

IRB APPOINTMENTS PROCESS AND BACKLOG 21

THE SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT 22

REMOVALS AND THE PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT PROCESS 24

SETTLEMENT ISSUES AFFECTING REFUGEES 26

THE ISSUE OF STATELESSNESS 27

NOTE ON FEES 28

APPENDIX A: LIST OF BRIEFS 29

APPENDIX C: LETTER OF RESIGNATION FROM JEAN-GUY FLEURY, FORMER CHAIR OF IRB BOARD 31

APPENDIX D: LETTER OF RESIGNATION FROM ADVISORY PANEL MEMBERS 32

APPENDIX E: PAST STATEMENTS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS REGARDING IMPLEMENTATION OF THE RAD 37

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 38

DISSENTING OPINION: CPC 39

DISSENTING OPINION: NDP 41

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

SAFEGUARDING ASYLUM — SUSTAINING CANADA'S COMMITMENTS TO REFUGEES

INTRODUCTION

Since the Second World War, Canada has resettled more than 700,000 individuals fleeing persecution in their homelands, or who were displaced by conflicts. In 1986, Canada became the first and only country to receive the Nansen Medal, awarded by the United Nations High Commissioner for Refugees for outstanding service in supporting the causes of refugees. The U.N. High Commissioner for Refugees at that time, Mr. Jean-Pierre Hocke, praised Canada for "the humanitarian impulse which lies behind the welcome traditionally extended to refugees," and stated that this impulse had kept Canada's door open at a time when other countries were closing off their borders. The Nansen Medal was a milestone in Canada's history of refugee protection. Canada's early record on providing protection was often found wanting: before the Second World War, more than 900 Jewish refugees aboard the SS St. Louis were refused refuge in Canada and several other countries. After the SS St. Louis was forced to return to Europe, most of its passengers perished in countries that were later occupied by the Nazis.

In September 2006, the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration embarked on a study of what it considered to be some of the more pressing issues facing Canada's refugee determination system. Four separate topics for study were highlighted: the Private Sponsorship of Refugees Program, the proposed Refugee Appeal Division (RAD), the situation faced by refused claimants who seek sanctuary in churches, and the status of people from countries where there are moratoria on removals. Since that time, some additional topics relating to refugees have come to light, such as the backlog of refugee claims waiting to be heard at the Immigration and Refugee Board (IRB) due to the current shortage of IRB members, the Safe Third Country Agreement with the United States, the Pre-Removal Risk Assessment process, and settlement issues relating to refugees.

Over the course of its study, the Committee heard from a number of witnesses, including the Canadian Council for Refugees, the Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (CISSA); Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAIROS), the Canadian Conference of Catholic Bishops, and a number of other organizations representing church groups and the refugee settlement sector. Officials from Citizenship and Immigration Canada (CIC) and the IRB, as well as the Minister of Citizenship and Immigration, added to the evidence before the Committee. Members of the Committee travelled to Montreal to attend the Canadian Council for Refugees' annual consultation, where they met with representatives from the myriad of organizations that provide advocacy and settlement services for refugees across Canada.

Refugee policy frequently necessitates balancing safeguards to individuals with efficiency. Because the determination of refugee status can be a life or death decision, legal protections and due process are necessary to shield claimants from arbitrary or poor decision making. Because refugees could potentially affect Canada's security and economic wellbeing, the Government of Canada imposes restrictions on admissibility, and must scrutinize all applications thoroughly. On the other hand, too many government restrictions on admissibility, or inefficiency in processing refugee claims, can similarly threaten what CIC calls "the integrity of the system." While claimants with a legitimate claim to refugee status should be swiftly accepted into Canadian society, claimants who are not bona fide refugees should be removed from Canada expeditiously. Most of the topics studied by the Committee were, at a base level, arguments about Canada's obligations to provide comprehensive protection without unduly encumbering the system. The Committee has attempted, in this report, to reconcile some of the administrative necessities under Canada's refugee determination system with the integrity of the system itself. The report makes recommendations that will, it is hoped, enhance both justice and efficiency.

PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES (PSR) PROGRAM

The Private Sponsorship of Refugees (PSR) program allows Canadians to sponsor refugees and their families living abroad, and to help them build a new life after they have arrived.

Under the *Immigration and Refugee Protection Act*¹ (IRPA) and the *Immigration and Refugee Protection Regulations* (IRPR),² the applicant must be a member of one of the following three classes: the Convention Refugees Abroad Class, the Country of Asylum Class and the Source Country Class. Convention Refugees are people who are outside of their country of nationality or habitual residence and who are unable to return to that country because of a well-founded fear of persecution on specified grounds. The Country of Asylum Class consists of applicants who are outside of their country of nationality or habitual residence and have been seriously and personally affected by civil war, armed conflict or violations of human rights. The Source Country Class consists of applicants from a source country (listed under Schedule 2 of the IRPR and currently comprised of Columbia, El Salvador, Guatemala, the Democratic Republic of Congo, Sierra Leone and the Sudan) who have been affected by armed conflict or detention without charge, or have a well-founded fear of persecution.

A determination of whether a sponsored individual is a member of one of these three classes is made by an officer at a Canadian visa office overseas. The visa officer makes his or her decision based on an interview with the applicant, supporting documentation submitted by the applicant and sponsoring group, and additional

1 S.C. 2001, c. 27

2 SOR/2002-227

information available to the officer, such as updates on country conditions. Applicants must pass medical and security checks to be accepted for resettlement in Canada. In addition, applicants are assessed on their ability to successfully establish themselves in Canada, unless they are determined by the visa officer to be in urgent need of protection. In deciding whether applicants will be able to establish themselves in Canada, visa officers look at whether or not the refugee has relatives in Canada, the refugee's ability to speak or learn either French or English, his or her potential for employment, and other factors. When a family is applying, their settlement potential is assessed as a unit. Refugees deemed to be in urgent need of protection are not assessed for settlement potential.

The type of groups that may sponsor refugees under the PSR program is broad, ranging from Sponsorship Agreement Holders (SAH), which are incorporated organizations that have signed pre-approved, formal sponsorship agreements with CIC, to any group of five or more Canadian citizens or permanent residents who decide to collectively sponsor a refugee. Sponsoring groups must supply proof to their local CIC Centre that they meet the necessary qualifications, and CIC decides whether or not to approve the sponsorship.

The length of the sponsorship is generally one year; however, if the visa officer overseas determines that the refugee or his/her dependants have special needs, and, as a result, will require more time to establish themselves in Canada, the officer may ask the sponsoring group to increase the duration of the sponsorship to up to 36 months.

Sponsors are expected to provide support for the refugee and dependants, which may include help with the cost of rent, food, utilities and other day-to-day living expenses, as well as clothing, furniture and other household goods. Sponsors may also be called upon to provide assistance in locating interpreters; selecting a doctor and dentist and securing health care coverage; enrolling children in school and adults in language training; providing orientation to community services, such as banking and transportation; and assisting in the search for employment.

Religious organizations and community groups have embraced the PSR program and as a result, many refugees have been successfully resettled in Canada. As one witness stated:

Communities right across Canada, large and small, can participate in welcoming refugees through private sponsorship. This allows communities to get to know refugees face-to-face and build a commitment to upholding Canada's humanitarian traditions as well as facilitating successful integration and reducing xenophobia.³

3 Debra Simpson, Member, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (9:05 a.m.)

The program has received widespread praise: in 1986, for example, the United Nations High Commissioner for Refugees awarded the people of Canada the Nansen Medal in recognition for our outstanding voluntary efforts in the resettlement of refugees under the PSR program.

In recent years, however, there have been indications that the PSR program has not been functioning as effectively as it could be, and that as a result, some groups are beginning to rethink their continued participation. Witnesses who appeared before our Committee, in particular, representatives from the Canadian Council for Refugees (CCR) and the Canadian Conference of Catholic Bishops (CCCCB), expressed concerns about:

- low targets for private sponsorship;
- lengthy delays in bringing privately sponsored refugees to Canada; and
- lack of understanding, on the part of sponsors, as to why so many private sponsorship applications are refused by Canadian visa posts abroad, particularly in regard to sponsorship of family members.

According to these witnesses, the above concerns are dampening the enthusiasm of organizations and individuals and threatening the ongoing success of the PSR program.

CIC's Immigration Levels Plan for 2006, contained in its 2005 Annual Report to Parliament,⁴ called for the landing of 3,000 to 4,000 privately sponsored refugees in 2006. The Committee notes that CIC fell short of the low end of this target, landing only 2,976 refugees during this period.⁵ While CIC's Immigration Levels Plan for 2007, contained in its 2006 Annual Report to Parliament, shows a slightly increased upper target for privately sponsored refugees (4,500), the lower target remains 3,000.⁶ It does not appear, therefore, that the government plans to land significantly more privately sponsored refugees in 2007 than it did in 2006. Organizations like the CCR and the CCCC have interpreted such low targets as a lack of clear government support for private sponsorship or a lack of political will to make private sponsorships work.

When CIC officials appeared before the Committee in May 2006, they indicated that there were 14,855 private sponsorship applications awaiting processing in Canadian posts abroad. The backlog of applications may be related to the low targets, meaning that CIC is dedicating fewer resources for the processing of PSR applications. Other factors may also

4 This report is available on CIC's Web site at: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/annual-report2005/index.html>.

5 This figure is available in CIC 2006 *Annual Report to Parliament*, available on CIC's Web site at: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/annual-report2006/index.html>.

6 See the Immigration Levels Plan 2007, in CIC's 2006 *Annual Report to Parliament*.

be contributing to both the low targets and the large inventory. For example, when the former Minister of Citizenship and Immigration appeared before the Committee, he indicated that there was a 52% refusal rate for private sponsorships, and that visa posts end up devoting excessive time and resources to screening applicants who turn out not to be refugees.

Witnesses told the Committee that the lengthy delays have resulted in declining interest in the program:

People get very excited about this program. They respond because they know that someone's in need, and then they wait. Very often, as a sponsorship agreement holder, I am not able to explain to the sponsoring group why this is taking so long. So people move on. It's true. We have seen a decline in interest in the program primarily related to the fact that it has taken so long for people to arrive, and there's no good explanation.⁷

Witnesses also told the Committee that during the long delays in processing, conditions on the ground can change. Claimants who would have originally had a good claim to refugee status could become ineligible. One witness cited the example of Sudan, where long processing times meant that any application was futile: the refugee would be repatriated long before the visa officer could possibly process the claim.⁸

Another witness pointed out that when they sponsor a refugee, they must show that they have funds available for the financial responsibility they will assume. These funds have to be kept on hand during the long delays in processing, meaning that resources cannot be allocated elsewhere in the meantime.⁹ The amount of money sponsors have tied up in the system was estimated at \$44 million.

When the representatives from the CCR appeared before the Committee in October 2006, they expressed concern over CIC's statements that the PSR program is being used to bring family members, who are not necessarily refugees, into Canada through the back door. The CCR indicated that sponsoring groups are frustrated by this perception, because they dedicate time and effort to screening the cases they decide to sponsor in order to ensure that the individuals fall into one of the three classes eligible for sponsorship under the program. The Mennonite Central Committee stated that sponsors sometimes find it difficult to assess refugee status from abroad:

7 Debra Simpson, Member, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3 2006, (9:05 a.m.)

8 Carolyn Vanderlip, Coordinator, Refugee Sponsorship, Anglican Diocese of Niagara, Elected Sponsorship Agreement Holders, Meeting No. 31, February 1, 2007 (11:40 a.m.)

9 Martin Mark III, Coordinator, Refugee Sponsorship, Catholic Crosscultural Services, Roman Catholic Archdiocese of Toronto, Elected Sponsorship Agreement Holders, Ibid., (11:50 a.m.)

Last spring, I and six of my colleagues from Canada and two based in Africa spent several weeks exploring refugee protection issues in Kenya and South Africa, including many NGO visits, visits with UNHCR hubs and branch offices, and also visits with the respective Canadian High Commissions in each of those countries. Something that stands out was a comment we heard several times from NGOs involved in resettlement. They noted how difficult it must be for Canadian SAHs to assess refugee cases exclusively from within Canada when they find it incredibly difficult to do that right at the source.¹⁰

The government, for its part, has indicated that sponsoring groups could be more selective in terms of who they choose to sponsor and that if this were done, the refusal rate might drop, and visa posts would be able to process private sponsorship applications faster. Some of the sponsoring groups stated that they were cognisant of the need to better screen potential refugees and were working with CIC to address the issue:

We don't claim that sponsors have always done a perfect job of screening, which is something that even the most highly trained visa officer can't claim. But many sponsors have participated in eligibility training provided by CIC. There's a better flow of information from CIC, giving them better screening tools and information about eligibility, country information, and changing country conditions, etc. Frankly, there is also a much greater awareness of the need to screen.

But cases in the pipeline were submitted before sponsors had these tools. The program is haunted by the past, causing negative perceptions within CIC and overseas visa posts. We want to move the program forward. Focusing on the past will not produce positive outcomes for anyone, whether sponsor, refugee, or government.¹¹

The Committee heard from a witness who described a United Church of Canada pilot project called the visa-office-referred project. Under this project, visa officers pre-approve a potential refugee, and then refer them to the sponsoring group, making the process less time-consuming and inefficient. They stated that they had committed to taking 20 visa-office-referred refugees annually, but thus far there has been no response from CIC.¹²

Some witnesses, most notably the Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAIROS), have indicated that because the family class is so narrowly defined in immigration law, the private sponsorship program may be their only option to bring extended family members to Canada. As a result, refugees within Canada ask churches and other sponsoring organizations to consider relatives like brothers and sisters, or aunts

10 Ed Wiebe, Coordinator, National Refugee Program, Mennonite Central Committee Canada, Ibid., (11:15 a.m.)

11 Carolyn Vanderlip, Coordinator, Refugee Sponsorship, Anglican Diocese of Niagara, Elected Sponsorship Agreement Holders, Meeting No. 31, February 1, 2007, (11:25 a.m.)

12 Sarah Angus, Member, Justice, Peace and Creation Advisory Committee, United Church of Canada, Meeting No. 31, February 1, 2007, (11:15 a.m.)

and uncles for private sponsorship. In its appearance before the Committee in April 2005, during the previous session of Parliament, KAIROS recommended that the government reinstitute the assisted relative class, in order to give individuals in Canada another route, besides private sponsorship, to bring their family members to Canada.¹³

An NGO that appeared before the Committee stated that, ultimately, the backlog could be addressed only by more CIC resources dedicated to the PSR program, and better screening by sponsoring agencies:

I really do believe that our visa officers, the staff, are under resourced. There should be more of them. They should have more resources available. We have some responsibility, and we maybe have put in cases because we see the humanitarian need. We are now cutting back and screening. But no matter what we do, as long as that backlog is there and not systemically addressed, nothing is going to work.¹⁴

The Committee notes that both sponsoring groups and CIC are of the view that the PSR program is an excellent way to bring refugees to Canada. The Committee agrees with former Minister Solberg, who stated in his testimony before the Committee, that “the outcomes for people who come as privately sponsored refugees are typically much better because they’re coming into a community where they already have people who care about them and want to help.”¹⁵

The Committee is encouraged by the fact that CIC indicated, in its 2006 Annual Report to Parliament, that it has made or is making efforts to improve the program, including:

- The provisions of funding for temporary duty officers in early 2005, to reduce inventories at several of the most affected missions;
- Establishing an NGO-Government Sub-Committee, in August 2005, which meets monthly with elected representatives of SAHs to discuss and share information on operational and policy issues affecting the PSR program; and
- Developing a quarterly information newsletter for the PSR Community.¹⁶

13 See the text of KAIROS's April 2005 *Presentation to the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration* on the topic of Family Reunification, available on KAIROS' Web site at: http://www.kairoscanada.org/e/media/letters/ltrBrief_FamilyReunification050413.asp.

14 Heather Macdonald, Program Coordinator, Refugee and Migration, Justice and Global Ecumenical Relations, United Church of Canada, Meeting No. 31, February 1st, 2007, (12:30 p.m.)

15 The Honourable Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No. 3, May 10 2006, (5:15 p.m.)

16 See page 28 of the 2006 *Annual Report to Parliament*

The Committee recommends:

- That the Government of Canada continue to support and expand the PSR program as a key element of Canada's refugee program, allowing individuals and communities from across Canada the opportunity to participate in upholding Canada's longstanding humanitarian traditions.
- That CIC increase the lower end of the annual target for privately sponsored refugees to 4000 and that the government make appropriate investments in infrastructure and funding to support that target.
- That CIC significantly increase the resources for processing private sponsorships (and other immigration classes) at visa posts abroad, in order to both clear up the existing backlog, and allow for an increase in the number of people admitted under the PSR program.
- That CIC provide clear guidelines to sponsoring groups as to the criteria they use to evaluate applicants under the PSR program, and provide clear reasons for decisions to refuse applicants, in order to reduce the high refusal rates for private sponsorships.
- That the spouse and children of a person admitted under the PSR program be allowed to immediately enter Canada, and that the processing of the child or spouse take place within Canada.
- That a child who is accepted as a refugee be permitted to sponsor his or her parents, and that the parents be immediately brought to Canada for processing within Canada.
- That CIC develop new types of overseas partnerships and consider different sponsorship agreement models that will expedite the processing of refugees at visa posts.
- That CIC further develop the visa-office-referred refugee concept, by which visa offices abroad pre-approve refugees for resettlement in Canada under the PSR program, and extend the system to all sponsoring groups.

THE REFUGEE APPEAL DIVISION

Refugee determinations inside Canada are made by the Refugee Protection Division (RPD) of the IRB. A single IRB member decides whether or not a person claiming refugee status is in fact a refugee. The IRPA provides for the creation of an additional IRB division, the Refugee Appeal Division (RAD), where negative refugee determinations made by the RPD could be appealed. Appeals would proceed without an oral hearing. The appeal would be determined by the record of the proceedings of the RPD, and on written submissions from the refugee claimant, CIC, and a representative of the United Nations High Commissioner for Refugees. The RAD would be permitted to confirm the RPD decision, substitute its own decision for that of the RPD, or return the matter to the RPD for a re-hearing. The IRPA provisions governing the RAD, however, have not been brought into force.

Under the former *Immigration Act*,¹⁷ refugee claims were heard by two-member panels. In the event of a split decision, the decision favourable to the refugee claimant was in most cases deemed the decision of the Board. Under IRPA, in the interests of administrative efficiency, the number of Board members needed to make a refugee determination was reduced from two to one. The RAD was meant to provide a safeguard when the number of Board members needed to hear a claimant's initial case was reduced. However, in April 2002, the government announced that implementation of the RAD would be delayed because of the high volume of claims in the system and pressures related to the implementation of IRPA. In March of 2005, former Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Joe Volpe, committed to a review of the issue; however, neither previous governments nor the current government have taken steps to implement the RAD or any other type of appeal on the merits for refused claimants.

The Committee heard evidence that the move from two-member panels to one-member panels had not had an adverse affect on acceptance rates for refugee claimants. An official from CIC, for example, told the Committee:

[W]hen the IRB had two-member panels, there were a very limited number of split decisions. Most decisions were unanimous. In fact, it was less than 1% of the decisions that were split decisions. So there were very few split decisions.

Also, when we went from two-member panels to one-member panels, we certainly did not see, let's say, a sudden increase in refusal rates at the IRB.¹⁸

17 R.S.C. 1985, c. I-2, which was repealed by section 274 of the *Immigration and Refugee Protection Act*

18 Ms. Micheline Aucoin , Director General, Refugees Branch, Department of Citizenship and Immigration, Meeting No. 27, December 5, 2006, (9:20 a.m.)

The current process does allow a refused claimant to make an application to the Federal Court of Canada for leave to seek judicial review, in the event of a negative refugee determination. The Minister may also seek judicial review of a refugee determination. Moreover, refused refugee claimants are entitled to apply for permanent residence through a humanitarian and compassionate (H&C) application, and can avail themselves of a pre-removal risk assessment, both of which are similarly subject to judicial review, if leave is granted. Leave is granted for judicial reviews only in a small number of cases: of the 6,939 refugee cases submitted to the Federal Court in 2005, judicial reviews were granted in only 1,034 files.¹⁹

The six grounds of review by the Federal Court, found in section 18.1(4) of the *Federal Courts Act*, allow the court to quash RPD decisions for a number of reasons, including on jurisdictional grounds, procedural fairness and errors in fact or law.²⁰ The RAD would allow appeals on errors of fact, law, or mixed fact and law, and would not allow new evidence to be introduced. A witness from the Courts Administration Service of the Federal Court of Canada stated in his testimony that the RAD would have offered identical grounds for appeal as a judicial review by the Federal Court.²¹

The Committee heard from a number of witnesses who advocated for implementation of the RAD, arguing that the potential for errors, coupled with the profound repercussions of those errors, made the RAD necessary. One witness summed up this position as follows:

Inevitably, mistakes are made. Any human decision-making process is subject to error. This is even more the case with refugee determination, a very difficult process involving things happening in different countries, when information is often limited and testimony is usually heard through an interpreter. Yet the consequences of a wrong decision are huge. It may be a matter of life and death... yet there is no meaningful review of a negative decision. The only possible review is a judicial review, which is a narrow legal review, and most importantly, only by leave²²

The Committee notes that in the Committee's meetings studying the IRPA in 2001, officials from the IRB were forthright in their position that the RAD would serve to balance the rights of refugees with the integrity of the system. As the IRB Chairperson in 2001, Mr. Peter Showler testified at the time:

19 Mr. Raymond Guénette (Acting Chief Administrator, Office of the Chief Administrator, Courts Administration Service, Federal Court of Canada), Meeting No. 29, December 12, 2006, (9:05 a.m.)

20 The Federal Court may quash a tribunals decision if satisfied that the tribunal acted without jurisdiction; failed to observe a principle of natural justice or procedural fairness; erred in law in making a decision; based its decision on an erroneous finding of fact; acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or acted in any other way that was contrary to law. *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, Section 18.1(4)

21 Mr. Raymond Guénette, Acting Chief Administrator, Office of the Chief Administrator, Courts Administration Service, Federal Court of Canada, *Supra*, note 19, (9:30 a.m.)

22 Francisco Rico-Martinez, Co-Chair, Working Group on Inland Protection, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (9:05 a.m.)

Single-member panels are a far more efficient means of determining claims. It is true that claimants will no longer enjoy the benefit of the doubt currently accorded them with two-member panels, and I think that should be noted. However, any perceived disadvantage is more than offset by the creation of the refugee appeal division, the RAD, where all refused claimants and the minister have a right of appeal on RPD decisions.²³

A useful summary of the arguments in favour of implementation of the RAD was provided by François Crépeau, Professor of International Law at the Université de Montréal:

The Refugee Appeal Division is indispensable for the smooth functioning of the Canadian refugee determination system for four reasons:

In the interests of efficiency: a specialized appeal division is a much better use of scarce resources than recourse to the Federal Court, which is not at all specialized in refugee matters. It would be much better placed to correct errors of law and fact and to discipline hearing room participants for unacceptable behaviour.

In the interests of consistency of law: an Appeal Division deciding on the merits of the case is the only body able to ensure consistency of jurisprudence in both the analysis of specific facts and in the interpretation of legal concepts in the largest administrative tribunal in Canada.

In the interests of justice: a decision to deny refugee status is generally based on an analysis of the facts, often relies on evidence that is uncertain and leads to a risk of serious consequences (death, torture, detention, etc.). As in matters of criminal law, a right to appeal to a higher tribunal is essential for the proper administration of justice.

In the interests of reputation: as a procedural safeguard, the Refugee Appeal Division will enhance the credibility of the IRB in the eyes of the general public, just as the provincial Courts of Appeal reinforce the entire justice system. The IRB's detractors — both those who call it too lax, and those who call it too strict — will have far fewer opportunities to back up their criticisms and the Canadian refugee determination system will be better able to defend its reputation for high quality.²⁴

During the course of the Committee's present study, witnesses stated that that non-implementation of the RAD was an affront to the Parliamentary process that led to the passage of IRPA. In the opinion of one witness, "the implementation of the Act without the right of appeal subverts the will of Parliament and undermines the democratic process ...Members of Parliament agreed to the reduction of decision-makers in each case from

23 Peter Showler, Chairperson, IRB, Meeting No. 5, March 20, 2001, (9:15 a.m.)

24 Professor Crépeau's comments were included in a brief submitted by the Canadian Council for Refugees entitled *The Refugee Appeal: Is No One Listening*, March 31, 2005, available on-line at: <http://www.web.net/ccr/refugeeappeal.pdf>

two to one, because refugee claimants were still going to get an appeal process.”²⁵ In other words, because the government reneged on its commitment to implement the RAD, the IRPA is not a valid expression of Parliament’s intentions.

Officials from CIC pointed to the other avenues through which claimants could petition to remain in Canada, such as H&C applications and pre-removal risk assessments. Moreover, CIC officials argued that all of these applications, including a negative determination of refugee status, are subject to a judicial review in the Federal Court of Canada. CIC officials, therefore, believe that the RAD is unnecessary, given Canada’s already generous refugee determination system. The former Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Monte Solberg put it as follows:

The system as it is today does provide a number of avenues of appeal. I know there are concerns that there is not an avenue of appeal with respect to the merits of an individual case. I understand that. Our concern is that we’re reluctant to move forward with this without a discussion about other changes so that we don’t end up with the situation where we have people tied up in the system even longer than they’re tied up today. As you know, sometimes people are in there for many, many years using the generous avenues of appeal that we currently have, and also, frankly, they are able to do so at little cost to themselves because they use legal aid services in individual provinces. The result is that some people are here for 10, 15 years — I remember one case of 17 years — tying up the system.²⁶

Departmental officials argued that the lack of a RAD had served to streamline the refugee determination system and reduce the backlog of claimants. Any discussion on implementing the RAD, in their view, should be tied to a reform of the refugee determination system as a whole. Former Minister Solberg stated that he was “not opposed to having a discussion about the RAD, but it has to be done in concert with a larger discussion about making the whole system more efficient.”²⁷

A number of witnesses commented on the opportunities for judicial review. Witnesses maintained that leave is granted in a small percentage of cases and, if granted, the judicial review of an IRB decision is more limited in scope than the appeal contemplated in the RAD. As the representative from the UNHCR testified, “[t]he Federal Court judicial review is not an appeal on the merits. The court cannot replace a decision by the IRB with its own judgment.”²⁸ Finally, advocates for the RAD pointed out that the body would have an expertise in refugee determinations that the Federal Court of Canada does not possess, and that the RAD would develop a body of precedents over time that would

25 Francisco Rico-Martinez, Co-Chair, Working Group on Inland Protection, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (9:05 a.m.)

26 The Honourable Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No. 11, June 7, 2006, (4:05 p.m.)

27 The Honourable Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No. 23, November 7, 2006, (9:55 a.m.)

28 Jahanshah Assadi, Representative in Canada, UNHCR, Meeting No. 7, May 29, 2006, (4:30 p.m.)

make refugee determination less arbitrary. It was also asserted that by implementing the RAD, the government would save time and money, because people would be less likely to apply to Federal Court for leave for judicial review in the event that they received a negative determination on their refugee claims.

The Committee notes, however, that an appeal to the RAD, as it is presently worded in the IRPA, would allow only a paper review of a RPD decision, and that no new evidence would be allowed to be presented at a proceeding before the RAD.

The Committee heard testimony from Jean-Guy Fleury, the former Chairperson of the IRB, who was able to give a rough estimate of the resources that would be needed to implement the RAD. According to the estimates made in preparation for the enactment of IRPA, the RAD would require 20 additional decision makers, plus support staff, and could therefore be implemented by fewer than 70 additional public servants.²⁹ A witness from the IRB put the start-up costs at an estimated \$8 million, and annual operating costs between \$6 and \$8 million.³⁰ The increase in legal aid expenditures, provided to refugee claimants by the provinces, was calculated by a witness to range between \$6 to \$9 million.³¹

This is not the first time that this Committee has studied the implementation of the RAD. In December 2004, the Committee unanimously passed a motion requesting that the Minister of Citizenship and Immigration implement the RAD or advise the Committee as to an alternative proposal without delay. A history of the government's decision not to implement the RAD, including the testimony in Parliament of successive Immigration Ministers, is included as an appendix to this report.

Prior to the release of this report, the Committee studied and adopted a private Member's bill that would require the government to implement the RAD. Bill C-280 *An Act to Amend the Immigration and Refugee Protection Act (coming into force of sections 110, 111 and 171)* will, if passed by Parliament, proclaim into force the RAD-relevant sections of IRPA, with the exception of the provision that would allow the government to appeal to the RAD.

The Committee recommends:

1. That the Minister of Citizenship and Immigration Canada immediately implement the RAD as provided for in the *Immigration and Refugee Protection Act*.

29 Jean-Guy Fleury, Chairperson, Immigration and Refugee Board, Meeting No. 7, May 29, 2006, (3:45 p.m.)

30 Mr. Paul Aterman (Director General, Operations Branch, Immigration and Refugee Board of Canada), Meeting No. 46, March 29, 2007, (12:50 p.m.)

31 Mr. John Frecker, (President, Legistec Inc.), Meeting No. 29, December 12, 2006, (10:30 a.m.)

PEOPLE WHO SEEK SANCTUARY IN CHURCHES

Sanctuary is a religious “right-of-asylum” that was historically offered to fugitives from the law who found their way to a sacred place. In biblical times, those fleeing persecution could make their way into a sanctuary, but could only claim refuge if they managed to reach the altar, where they were required to grab hold of one of the four “horns” found at the corners of the altar. The principle of sanctuary existed in both Greek and Roman civilizations, and since the fourth century, as a tenet of the Christian faith. Islam has maintained its own tradition of sanctuary, where those fleeing persecution could find protection in sacred enclaves within Mecca, and “any violation of the immunity of those who placed themselves under its protections was deemed a serious act of impiety, a sacrilege.”³² Under medieval English law, fugitives could claim refuge from prosecution in a church, provided they agreed to leave English shores within 40 days. Those who did not leave faced prosecution. In England, fugitives lost their legal right to sanctuary in 1623.

Although a legal right to sanctuary no longer exists, sanctuary has been offered by religious organizations to many refused refugee claimants since the early 1980s. Those who are granted sanctuary find themselves in limbo, unable to leave the church in which they have been granted sanctuary for fear of being arrested and removed from Canada.

The Committee notes that sanctuary is often provided to refused refugee claimants who have exhausted all legal avenues to remain in Canada, including an initial refugee determination, an H&C application, and a pre-removal risk assessment, as well as the option of applying for judicial reviews of those decisions.

The decision to offer sanctuary has been generally respected by Canadian law enforcement officials. However, one recent exception demonstrated that officials are willing enter churches. In March 2004, police officers entered the Saint-Pierre United Church in Quebec City and arrested a refused Algerian refugee claimant, Mohamed Cherfi. Mr. Cherfi was an activist for the rights of non-status Algerians, and the police arrested and detained him for allegedly violating bail conditions imposed following his participation in a demonstration. Mr. Cherfi was subsequently deported to the United States, where he sought, and was eventually granted, refugee status.

Mr. Cherfi's arrest led to public debate over whether or not churches should be offering sanctuary. In 2004, the former Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Judy Sgro, expressed the view that churches should not be offering sanctuary to refused refugee claimants.³³

32 Ghassan Maarouf Arnaout, *Asylum in the Arab-Islamic Tradition*, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 1987

33 See CBC news, *The Church as Sanctuary*, February 14, 2005, available online at: <http://www.cbc.ca/news/background/immigration/sanctuary.html>

At the end of 2004, however, Minister Sgro met with church leaders and later gave ministerial permission for a claimant who had sought sanctuary in churches in Ottawa and Montreal to leave their church sanctuary to apply for landed immigrant status, without the fear of deportation. One of the witnesses who appeared before the Committee described the results of the meeting with former Minister Sgro as follows:

No church leader tells congregations to offer sanctuary. No church leader can make us stop. I mention this because I was part of a delegation of church leaders who met with former immigration minister Judy Sgro. They were the leaders of churches where congregations had offered sanctuary, and the minister was disturbed by the growing number of churches that were offering sanctuary. At that meeting, she asked the church leaders to tell the congregations to stop, and offered them a back channel for resolving their difficulties. The minister said the church leaders could come to her in private once a year with twenty cases that would be dealt with in that quiet, private way. The church leaders refused this option, and quite wisely so, certainly for the simple reason that they did not want a private process that was available to them and not to other religious groups, that was available to them and not to other advocacy groups.

Secondly and more importantly, they acknowledged that we did not ask these congregations to do this and that we cannot make them stop, because this is a question of conscience.³⁴

Witnesses from churches and religious organizations that provide sanctuary to refused refugee claimants believed that their actions were a tenet of their faith:

the offer of sanctuary begins as a moment of conscience. Someone — a mother, a father, a person who is alone — knocks at the door of the church and asks for help. The minister, the priest, or a member of the congregation, sometimes a secretary, is then faced by another desperate human being, and these Christians are then forced to face themselves and to respond to the summons that this refugee presents.³⁵

Religious organizations emphasized that sanctuary was not offered without a great deal of thought and deliberation, since the practice potentially requires a long term commitment to the refused refugee claimant. Many organizations have developed a policy for the provision of sanctuary to ensure that it is not used frivolously. A witness described his church's policy as "a cautious one" where "sanctuary is seen as the last resort."³⁶ Another witness told the Committee that they tried to protect the credibility of sanctuary and reserved the practice for those most in need, stating:

34 Ms. Mary Leddy, Director of Romero House of Refugees, Sanctuary Coalition of Southern Ontario, Meeting No. 22, November 2, 2006, (9:00 a.m.)

35 The United Church of Canada: Heather Macdonald, Program Coordinator, Refugee and Migration, Justice and Global Ecumenical Relations, Meeting No. 22, November 2, 2006, (9:15 a.m.)

36 Mr. Stephen Allen Associate Secretary, Justice Ministries, The Presbyterian Church in Canada, Meeting No. 22, November 2, 2006, (9:40 a.m.)

We have refused more requests than we have ever accepted. It may come as a surprise to you that it is not something we want to do. Rather, it is something we must do....We always try to avoid sanctuary if possible, because it's exhausting, physically and emotionally; it's expensive; it's tedious; and in the long run, it's just plain boring. But when a commitment is made to a refugee, we honour the commitment. We are firm and persistent in what we understand to be the truth.³⁷

Some witnesses saw the provision of sanctuary as a form of civil disobedience, that had become necessary because of flaws in Canada's refugee determination system, and in particular, because of the government's decision not to implement the RAD, which would offer them access to appeals of their negative decisions. It was also argued that more churches and religious organizations are willing to offer sanctuary to these claimants because they perceive the current refugee determination system, with its single member panels, to be unfair. Churches pointed to evidence that the government's failure to implement the RAD has increased the incidence of sanctuary. For example, witnesses from one church stated that they have provided sanctuary 14 times since 1983, with six of those 14 cases since the implementation of IRPA.

It is not clear, however, the extent to which the implementation of the RAD alone would satisfy those who provide sanctuary to refused refugee claimants. One witness stated that, were the government to institute the RAD "sanctuary pressures on our church would be far less," but none of the witnesses said that the implementation of the RAD would end offers of sanctuary.

After careful consideration, the Committee recognizes the provision of sanctuary as an understandable community-based response to faults in Canada's immigration and refugee determination system, particularly the failure of the government to implement the RAD.

The Committee recommends:

- **That CIC, the CBSA, and law enforcement officials respect the right of churches and other religious organizations to provide sanctuary to those they believe are in need of protection, but that official recognition of sanctuary be made on a case-by-case basis and be subject to reasonable limits.**
- **That CIC, the CBSA, and law enforcement officials open clear lines of communication with a religious organization providing sanctuary, and seek to negotiate a resolution with the religious organization or refused refugee claimant.**

37 Ms. Heather Macdonald Program Coordinator, Refugee and Migration, Justice and Global Ecumenical Relations, The United Church of Canada, Ibid., (9:10 a.m.)

- That in cases of sanctuary, officials strictly adhere to a policy of non-interference with the children of refugee claimants who may be affected by their parents' decision to seek sanctuary, including but not limited to the right of children to attend school (and be brought to and from school) without the threat that they, or their families, will be arrested or detained.
- That in cases of medical emergencies, those who have sought sanctuary, and members of their family, be allowed to receive medical treatment without the threat that they will be arrested or detained.

PEOPLE FROM COUNTRIES WHERE THERE ARE MORATORIA ON REMOVALS

Under section 230 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)*,³⁸ the Minister of Public Safety can declare a temporary stay of removal to a country where there is a generalized risk to the civilian population as a result of armed conflict, environmental disaster or any other temporary and generalized situation. Currently, Canada has issued a temporary stay of removals for nationals of eight countries: Afghanistan, Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, Iraq, Liberia, Rwanda and Zimbabwe. Temporary stays are commonly referred to as moratoria on removals.

If a person from a country on which there is a moratorium on removals makes a refugee claim in Canada, and is determined to be a refugee by the IRB, then all is well. Refused refugee claimants from moratoria countries, however, face a precarious situation. While a moratorium on removals affords them protection from removal for the duration of the moratoria,³⁹ it does not provide a route through which they can obtain permanent residence in Canada. Although stays of removal are intended to be temporary, they can last for years if the situation in the moratoria countries fails to improve.

There are other mechanisms through which refused refugee claimants can become permanent residents. If refused refugee claimants are married to or are in common law relationships with Canadian citizens or permanent residents, it is possible for them to apply for permanent residence under CIC's in-Canada spousal policy.⁴⁰ Refused refugee claimants from moratoria countries are also able to apply for permanent residence on Humanitarian and Compassionate (H&C) grounds. CIC policy on H&C applications states

38 SOR/2002-227

39 The moratoria on removals does not apply to applicants who are inadmissible on criminality or security grounds, or have been refused refugee status for violations of human or international rights. In addition, refused refugee claimants can choose to return to their countries of origin despite a moratoria on removals.

40 Spouses and common-law partners in Canada, regardless of immigration status, are able to apply for permanent residence from within Canada under the Spouse or Common-Law Partner in Canada Class.

that persons who have established themselves in Canada due to a prolonged inability to leave Canada as a result of circumstances beyond their control may be entitled to favourable H&C consideration.⁴¹

In their appearance before the Committee in December 2006, CIC officials indicated that the vast majority of persons from moratoria countries who make refugee claims in Canada are granted refugee status. According to figures provided by the IRB, refugee status has been granted to over 15,000 individuals from moratoria countries, with an acceptance rate of almost 80%. CIC officials indicated that, with respect to the individuals who are found not to be refugees, H&C acceptance rates are also high.⁴² Finally, CIC officials stated that even if refused refugee claimants from moratoria countries are unsuccessful in their H&C applications, they are, for the duration of their stay in Canada, entitled to the same employment and social benefits as any other temporary foreign worker, able to attend school, and entitled to medical coverage under the Interim Federal Health Program.

With respect to acceptance rates, CIC has indicated that approximately 90% of claimants from moratoria countries are eventually granted permanent residence.⁴³ The Committee notes that the 90% acceptance rate is, according to CIC, a global figure that encompasses refugee determinations, the in-Canada spousal public policy, and H&C applications.

Other witnesses appearing before the Committee, most notably the CCR, have expressed concern about H&C applications being the primary route for refused refugee claimants from moratoria countries to become permanent residents of Canada. In its September 6, 2006 report, *The Limits of H&C*, the CCR stated:

H&C has indeed proven a solution for a significant number of moratorium country nationals. However, as discussed in the 2006 CCR report, "Lives on Hold", "[t]he H&C route is both ineffective and inefficient, since it leaves many people from moratorium countries without permanent residence and is cumbersome and resource-intensive for the government since each case needs to be individually studied in all its complexity".⁴⁴

41 See section 5.21 of Chapter IP-5 — *Immigration Applications in Canada made on Humanitarian and Compassionate Grounds*, available on CIC's Web site at: <http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/english/ip/ip05e.pdf>.

42 In 2005, for example, CIC officials advised that there was an 85% acceptance rate for H&C applications made by individuals from moratoria countries. Officials also indicated, however, that preliminary figures for 2006 showed a drop in acceptance rates.

43 Citizenship and Immigration Canada, *Fact Sheet on Refugee Issues*, available on-line at: <http://www.cic.gc.ca/english/policy/responses.html>

44 See page 1 of the September 6, 2006 CCR report entitled *Lives on Hold – The Limits of H&C*, available on the CCR's Web site at: <http://www.web.ca/ccr/Lives%20on%20hold%20-%20H&C.pdf>. Its July 2005 report entitled *Lives on Hold: Nationals of Moratoria Countries Living in Limbo*, is also available on the CCR's Web site at: <http://www.web.ca/ccr/livesonhold.pdf>.

The CCR also referred to the inconsistency of H&C decision making in this report, stating that while it may be true that 85% of H&C applications from individuals from moratoria countries are accepted, the individuals in the 15% category are victims of an inherently discretionary process.⁴⁵ As CCR representatives stated in their testimony before the Committee in October 2006:

Similar cases get different answers. This inconsistency is inherent to H&C because it is a discretionary process in which individual officers reach their own conclusions about whether humanitarian intervention is required or not.⁴⁶

The CCR indicated that, despite the fact that individuals from moratoria countries are able to obtain authorization to study and work in Canada, and are entitled to benefits under the Interim Federal Health program, they continue to face a host of complications when they find themselves unable to obtain permanent resident status. According to the CCR, they often encounter the following difficulties:

[I]n terms of work, you have access to a work permit renewable maybe every year or every six months. You have a social insurance number that begins with a nine. Employers, therefore, will know you don't have permanent status in Canada, and that means they are unlikely to be hired for any highly qualified job or sent off for training or invested in by an employer. Most people in this circumstance are forced to rely on minimum-wage jobs. In terms of improving themselves or getting an education, primary and secondary education is fine, but after you get past that, you are treated as a foreign student, and therefore you have to pay fees as a foreign student, and of course most families are unable to do that. With respect to health, people from moratorium countries have access to the interim federal health program, which covers only emergency health care services. This will do for most things, but if you have something more important or more chronic, then it is a problem. Obviously, the name interim federal is meant for a short period of time, but when you have people relying on that program for years, then they are in difficult situations.⁴⁷

Another point emphasized by representatives from both the CCR and the CCCB was the difficult and lengthy separations from family members, often faced by refused refugee claimants from moratoria countries. Because these individuals are not permanent residents, they are unable to sponsor their spouses, children other family members, who may be residing in the moratoria country itself. As a result, refused refugee claimants experience the emotional hardship of being separated from their loved ones, as well as anxiety over their fate in a country where a civil war may be raging.

45 See page 2 of *Lives on Hold — The Limits of H&C*, supra.

46 Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (9:20 a.m.)

47 Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (10:20 a.m.)

Witnesses suggested that the situation of refused refugee claimants from moratoria countries could be alleviated through the introduction of a regulatory class or regularization program, which would accept applications for permanent residence after a certain period of time. The program would not involve discretionary decisions on the part of immigration officials, as H&C decisions do, and, provided applicants met the specific requirements of the program, which would likely include medical and security checks, they would be granted permanent residence.

CIC has implemented regularization programs in the past, most notably through the Deferred Removal Order Class (DROC). A person could apply for permanent residence under the DROC if his or her refugee claim had been refused at least three years before, and he or she had yet to be removed from Canada.

More than 5,000 individuals obtained permanent residence under the DROC provisions before they were repealed.⁴⁸ Under the DROC program, whether the applicant had worked for at least six months was considered. In addition, applicants were ineligible for the program if they had committed a crime, were seen as “security risks,” had avoided deportation and immigration proceedings, had been on welfare, or if they had a serious medical condition that would put excessive demand on health care services.

The Committee recommends:

- **That the government pass regulations creating a new class of immigrants, similar to the former Deferred Removal Order Class (DROC), that would allow refused refugee claimants from moratoria countries to apply for permanent residence if they have been in Canada for more than 3 years.**
- **That the regularization program impose minimal conditions and criteria for acceptance, consisting of criminal and security checks.**
- **That CIC draft and publish clear guidelines respecting the criteria for acceptance for this new class of immigrants so that prospective applicants are able to assess, before submitting their application, whether or not they are likely to meet the requirements of this class.**

48 See the Report of the Auditor General, Citizenship and Immigration Canada and Immigration and Refugee Board — The Processing of Refugee Claims, April/October 1997, Chapter 25, available on the Office of the Auditor General's Web site at: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/ch9725e.html>.

- That CIC ease restrictions on employment, health care and education provided to people from moratoria countries.

IRB APPOINTMENTS PROCESS AND BACKLOG

During the course of the study, the Committee heard troubling testimony on the current lack of IRB members available to hear refugee claims, which has resulted in an increasing refugee claims backlog.

The IRB is an independent tribunal that reports to Parliament through the Minister of Citizenship and Immigration. It is composed of three divisions: the Immigration Division, the Immigration Appeal Division, and the Refugee Protection Division (RPD). The RPD decides claims for refugee protection made by persons within Canada. Refugee claimants appear before a single IRB member, who determines their refugee status.

Since its inception, the IRB has been beset by a perception that the appointment process is inherently political. In 1995, a Ministerial Advisory Committee (MAC) was created to assist in the selection of IRB members. In 1997, the Auditor General reported that the screening process did not ensure the appointment of qualified candidates. Many commentators in the refugee field complained that, despite the MAC, appointments remained overtly political, and sometimes resulted in the appointment of members with no expertise or training in refugee determination. In March of 2004, the government announced changes to the appointment process for the IRB, designed to eliminate “political patronage”, introduce more stringent criteria for appointments, and increase parliamentary oversight of the appointment process.⁴⁹ The new selection process was aimed at providing “transparent and independent merit-based selection” and promised to measure candidates “against a new standard of competence to ensure that they have the necessary skills, abilities and personal suitability.”

The current selection process includes an initial screening, a written test, an advisory panel prescreening, a selection board interview, and reference checks. The advisory panel, consisting of the legal community, academia, non-governmental organizations and human resources experts, prescreens candidates. The selection board, chaired by the IRB Chairperson, then interviews candidates identified by the advisory panel. Based on the assessment of the advisory panel and the selection board, the IRB Chairperson provides the Minister of Citizenship and Immigration with a list of qualified candidates. The Minister can then recommend IRB Members, who receive their appointment by Order in Council.

49 CIC Press Release, Minister Sgro Announces Reform of the Appointment Process for Immigration and Refugee Board Members, March 16, 2004

Some witnesses believed that the failure to fully staff the IRB was the result of an appointments process that, in spite of the 2004 reforms, has again become politicized. The result, according to some witnesses, was an increase in the backlog of refugee applicants and longer wait times. The backlog of refugee claimants waiting for an IRB hearing has been falling in recent years. Jean-Guy Fleury, the then Chairperson of the IRB, explained as follows in his testimony before the Committee in October of 2006:

[W]e were faced with a backlog of 52,000 claims in March 2003. The result of our action plan has been a greater consistency in decision-making and in the management of claims. In the year following the implementation of the action plan, our output reached unprecedented levels. We dramatically reduced the backlog from a peak of 52,000 three years ago to approximately 20,000 today. Of course, other factors have contributed to this decline as well, not the least of which was the concurrent drop in refugee claims.⁵⁰

At the same meeting, Mr. Fleury told the Committee that the IRB had 40 vacancies, out of a full complement of 156 members. This, he acknowledged, was one of the reasons that the IRB was not able to further reduce the backlog, stating that "... [I]f I had all the members I need, we could eat away at the backlog at a faster rate than I'm doing it at right now. Right now, I'm plateauing."⁵¹ Indeed, Mr. Fleury stated, the backlog is projected to increase in the 2006 fiscal year, to an estimated 24,000 to 25,000, if new appointments are not made in a timely manner.⁵²

Some witnesses believed that the failure to fully staff the IRB was the result of an appointments process that, in spite of the 2004 reforms, remained politicized. As a witness from the Canadian Council for Refugees told the Committee:

[A] system is political if people are barred from consideration because they were appointed by the previous government, and that is certainly the perception out there. The impact of that is that you are losing a lot of highly qualified board members, people who would be able to mentor and take the system forward. If you lose a large number of qualified people and you replace them with new people, the new ones may be excellent but they will take at least six months to properly get up to speed, so there is a lot of wastage, and if they don't have the experienced members to mentor them, it may take them longer. So we're concerned at the... government's apparent position that they are reluctant to reappoint existing qualified and competent members.⁵³

50 Jean-Guy Fleury, Chairperson, Immigration and Refugee Board, Meeting No. 7, May 29, 2006, (3:35 p.m.)

51 Ibid., (4:05 p.m.)

52 Jean-Guy Fleury, Chairperson, Immigration and Refugee Board, Meeting No. 19, October 17, 2006, (10:15 a.m.)

53 Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 17, October 3, 2006, (9:55 a.m.)

It was also pointed out that the difficulties in the appointment process did not begin with the transition following the change of government in 2006. As Nick Summers, a former member of the Immigration and Refugee Board of Canada Advisory Panel, told the Committee:

Our disquiet with the system started back in the summer of 2006. Actually, I guess, it went back even further than that, because we were concerned about the fact that there was a very low level of appointment of people to the IRB by, at that point, the Liberal minister, Mr. Volpe. It was clear that we were not giving him names that he wanted to see and appoint. That was our first disquiet...

When the Conservatives were elected, we were encouraged by comments that there was going to be an open and transparent system of appointments in all panels, and we thought that perhaps we would start to see some appointments, which we new the IRB desperately needed. However, this did not materialize under Minister Solberg, and in fact what we began to see during the summer of 2006 was that not only were there not appointments being made, but people who were being recommended for reappointment were not being appointed. And it would appear that it was simply because they had been appointed during the time the Liberals were in government.⁵⁴

Mr. Fleury himself, when he appeared before the Committee in October 2006, was of the opinion that the power to recommend reappointment of IRB members to the Governor in Council should be taken out of the purview of the Minister, and given to the IRB chairperson:

Because I don't have the power to reappoint, which other tribunals have in provincial jurisdictions, people then go back to the political...to get their backing or their support for reappointment.

I think that's not the way to go. People are exercising independent decisions every day on refugee or immigration matters and then feel that for the next appointment they have to go back to the political...for support. I hope that practice will stop....

I think reappointment should be the purview of the chair. I have no problem that it's the government that appoints when they come in, but once a person has done their mark, they're evaluated. This reappointment process is insecure. I can't plan, and then you have the political overtones.⁵⁵

In November of 2006, the former Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Monte Solberg, stated before the Committee that the problem of appointments would soon be alleviated through an aggressive recruitment campaign, which included advertisements in daily newspapers across Canada. This campaign

54 Mr. Nick Summers, Former member of the Immigration and Refugee Board of Canada Advisory Panel, Meeting No. 48, April 17, 2007, (11:20 a.m.)

55 Jean-Guy Fleury, Chairperson, Immigration and Refugee Board, Meeting No. 19, October 17, 2006, (10:25 a.m.)

resulted in 350 applications, which will take about four months to process. Based on this stream of applicants, the Minister believed that the IRB would soon be closer to its full complement.⁵⁶

By 2007, the concerns surrounding the IRB appointment process had not been fully resolved. In April 2007, Mr. Stephen Green, a witness from the Canadian Bar Association, stated that the lack of appointments was causing increased stress on the system, and had implications for Canada's national security:

What exists today, quite candidly, in the present process is a crisis. When the government came to power there were approximately five vacancies; we now have over 50.

Canadians should be concerned, and are concerned, with this appointment system. The objectives of the *Immigration and Refugee Protection Act* are spelled out quite clearly in this act, and one of them is family reunification. The problem is that people who appear before this board who are trying to bring their family members to Canada who have been refused are waiting up to three years because there aren't board members who they can appear before. Canadians and permanent residents are being separated from their spouses, partners, and parents because there's no one to hear their case. There are presently eight Federal Court applications dealing with this exact issue: "I am a Canadian. I am a permanent resident. My spouse has been refused a visa. There's no one to hear my case. Help me." That's what exists.

On security, people who should or should not be removed from Canada don't have anyone to hear their cases. There are not enough board members, so we have people who have perhaps been convicted, who have an absolute right in certain circumstances to go before this board and argue their cases to stay — or the minister argues that they shouldn't stay — but no one is hearing these cases because there's no one to hear them.⁵⁷

The Canadian Council for Refugees related to the impact that the shortage of IRB members was having on those awaiting a decision:

We want to highlight the devastating impact of the government's failure to appoint members on refugees and people waiting for an appeal on family sponsorship. Claimants are waiting longer and longer for a hearing because there simply aren't enough board members to sit on hearings. This is very difficult for refugees who live in a constant state of anxiety while waiting to know whether Canada will protect them. For refugees separated from their immediate family members the wait is particularly excruciating.

56 The Honourable Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No. 23, November 7, 2006, (10:10 a.m.)

57 Mr. Stephen Green, Secretary, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association, Meeting No. 49, April 19, 2007, (11:10 a.m.)

Let me give you an example. An Iraqi fled persecution in his home country and arrived in Canada 10 months ago. He is still waiting for a date for his refugee hearing. His wife and baby daughter remain in central Baghdad, where every day your life is at risk. If the IRB had its full member complement, this man would probably have had his hearing by now. As it is, who knows when he will have a hearing and, if accepted, begin the procedures to bring his wife and daughter to Canada.⁵⁸

The issue of appointments to the IRB has also been shaped by the release of a report in January 2007 by the Public Appointments Commission (PAC) entitled *Governor in Council Appointments Process — Immigration and Refugee Board of Canada*.⁵⁹ The PAC report was produced for the Minister of Citizenship and Immigration pursuant to the *Federal Accountability Act*.

The PAC report identifies some of the perceived deficiencies in the current appointment process, such as the fact that the exam used to screen candidates for competence does not have a pass mark, and some candidates are recommended to the selection board despite receiving low marks on the exam. The PAC report spoke to a number of other issues surrounding the appointment process, including: the timeliness of recruitment campaigns; the need for targeted advertising; maintenance of the practice of providing the Governor in Council with several names for each vacancy; keeping candidates for appointment and reappointment apprised of their situation; making initial appointments for three years; and making reappointments for five years followed by another reappointment of two years.

The section of the PAC report that provoked the most controversy, however, was recommendation 5, which called for a return to having political appointees on the panel that chooses candidates. The PAC report recommended merging the advisory panel with the selection board, and then made the following recommendation:

The ministerial prerogative should be applied as intended when the current IRB selection process was implemented in 2004: whether the current Advisory Panel is retained or a new Committee established (merging the Advisory Panel and the Chairperson's Selection Board), the Minister and the IRB Chair should each appoint half of the external members. The IRB Chair should preside the Advisory Panel or the newly-constituted Committee.⁶⁰

58 Janet Dench, Executive Director, Canadian Council for Refugees, Meeting No. 49, April 19, 2007, (11:30 a.m.)

59 Governor in Council Appointments Process — Immigration and Refugee Board of Canada. Report to the Minister of Citizenship and Immigration Canada, January 2007, available on-line at: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/irb-process.html>.

60 Governor in Council Appointments Process — Immigration and Refugee Board of Canada. Report to the Minister of Citizenship and Immigration Canada, January 2007, available on-line at: <http://www.cic.gc.ca/english/pub/irb-process.html>. In Committee testimony, the report was referred to as the Harrison Report, after Mr. Peter Harrison, the public servant charged with producing it.

Following the release of the PAC report, five members of the advisory panel resigned in protest.⁶¹ One of the members of the advisory panel, Mr. Nick Summers, appeared as a witness before the Committee. Mr. Summers explained the reasons for the resignation of the selection board as follows:

The selection process we had in place was working extremely well. We were getting extremely good candidates, and were passing people on for appointment who were very good. The problem wasn't our selection process; the problem was the minister's office not appointing people.

We also could not see any purpose in putting minister's representatives on the selection committee, other than to bring partisanship into the process. Since we came on the committee with the express intent that there would not be partisanship in the selection process, we felt that any attempt to go that way was a contradiction of the terms under which we came on it, and we would not accept that.⁶²

In his testimony before the Committee, Mr. Summers responded to some of the criticisms in the PAC report, stating that the exam was not used to definitively screen candidates:

I can tell you that in our considerations there were some extremely qualified people on their résumés who did not do well on the test. We felt that in fairness to the applicants, we had an obligation to look at whether or not the test adequately represented their qualifications. So in a small number of cases, after considerable consideration and debate, we decided that some people should get an interview.⁶³

A number of other witnesses who appeared before the Committee also had concerns about the recommendations contained in the PAC report. Mr. Joseph Allen, from the Quebec Immigration Lawyers Association (AQAADI), stated that policy considerations did not have a place in the appointment process:

My understanding behind part of the rationale for the report's recommendations to allow the minister to name persons to the external advisory committee is partly couched in the belief that it is legitimate and appropriate for selected candidates to be in tune with, and sympathetic to, government policy.

61 PM defends refugee board changes, *Toronto Star*, March 1, 2007, available on-line at: <http://www.thestar.com/News/article/186996>

62 Mr. Nick Summers, former member of the Immigration and Refugee Board of Canada Advisory Panel, Meeting No. 49, April 17, 2007, (11:20 a.m.)

63 Ibid., (1:40 p.m.)

Respectfully, I disagree. The sole mandate and duty of an IRB decision-maker is to hear the parties and the facts adduced in evidence, and to rule in accordance with the law, the principles of natural justice, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and the *Immigration and Refugee Protection Act*. Government policy cannot be, and should never be, the concern of a decision-maker.⁶⁴

Finally, in April 2007 the Committee heard again from Mr. Jean-Guy Fleury, who had resigned as Chairman of the IRB on March 16, 2007.⁶⁵ Mr. Fleury explained that his departure from the IRB was not due to political pressure, but rather that the transition to a new government had made his departure necessary:

There was never any pressure put on me by the government, the PMO, the Clerk, PCO, anybody... I made the decision that it was best for the board, because we weren't getting appointments, regardless of the system, that the board was being penalized and they needed a new chair, and the government needed to appoint a new chair.⁶⁶

Mr. Fleury declined to comment on whether the IRB was in crisis, but said that "it had been a very difficult year in terms of appointments and reappointments" and that in the last year, the IRB had lost approximately "300 years of experience in one year."⁶⁷ Mr. Fleury explained that it is normal for vacancies on the IRB to be unfilled after an election, however, when asked whether the transition period was normal or extraordinary, Mr. Fleury remarked that it was "a tough transition."⁶⁸ He also told the Committee that the reappointment process should be subject to minimal interference:

I respect the fact that the government can decide what they want on appointments and they can decide what they want in terms of selection. I came in and saw that the way to professionalize the institution was to divorce the selection from the appointment. My view is when you mix them up, whether you like it or not, you are politicizing the selection process.

My sense is for tribunals, not for governor in council appointees everywhere but for tribunals, especially our tribunal and the work we do, it has to be divorced.⁶⁹

64 Mr. Joseph Allen, Attorney and President, Quebec Immigration Lawyers Association (AQAADI), Ibid., (11:25 a.m.)

65 Mr. Jean Guy Fleury, *Letter to the Minister of Citizenship and Immigration Canada*, February 23, 2007, available on-line at: http://www.irb-cisr.gc.ca/en/media/news/2007/fleury_letter_e.htm

66 Mr. Jean-Guy Fleury, Former Chairperson, Immigration and Refugee Board, Meeting No. 50, April 24, 2007, (11:40 a.m.)

67 Ibid., (11:20 a.m.)

68 Ibid., (11:55 a.m.)

69 Ibid., (12:00 p.m.)

When asked for a response to the PAC report recommendation of allowing the Minister to appoint half of the selection board, he responded “it is certainly not the way I would go.”⁷⁰

The Committee heard testimony from the former IRB chair that the backlog of refugee applications may be increasing by 1,000 per month, due to the vacancies on the Board.⁷¹

The Committee believes that there is a crisis at the IRB that is very serious, and requires immediate action.

The Committee therefore recommends:

- **That the Government of Canada expedite the reappointment of existing members of the IRB to help alleviate the backlog of refugee applications, spousal applications and appeals against removals, and that such reappointments be made on the basis of an evaluation of core competencies.**
- **That the Government of Canada appoint new IRB members immediately, using the selection process and criteria developed in 2004.**
- **That the government reject recommendation 5 of the PAC report.**
- **That the Minister’s power to recommend reappointment of members be transferred to the Chairperson of the IRB, who will recommend reappointments on the basis of an impartial evaluation of core competencies.**

70 Ibid., (11:10 a.m.)

71 Ibid., (12:05 p.m.)

THE SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT

Under the IRPA, the Minister of Citizenship and Immigration may designate a country to which refugee claimants may be returned to make their claim for asylum.⁷² This provision allows Canada to negotiate safe third country agreements with other countries. Potential claimants coming into Canada from these countries can be denied access to our refugee determination system.

The safe third country policy stems from the principle that refugee claimants in certain countries have access to a refugee determination system that is roughly the same, qualitatively, as Canada's. If they receive a negative determination in the third country, they will likely receive the same result if they make a claim in Canada. The safe third country policy option is meant to alleviate strains on refugee processing by preventing multiple claims that will unnecessarily duplicate refugee determination proceedings. It also tries to prevent "asylum shopping," by which refugees continue to make claims in multiple jurisdictions until they find one that provides them with protection. The UNHCR has stated that agreements can, with appropriate safeguards, enhance the international protection of refugees through the orderly handling of refugee claims.

Canada and the United States signed the Safe Third Country Agreement (the Agreement) in 2002, following the September 11 attacks, although negotiations predated the attacks. It has been in effect since December 2004. The Agreement had an immediate effect: for the period from December 29, 2004, to March 30, 2005, there was a 40% drop in refugee claims at border ports of entry.⁷³ In 2005, Canada received 4,033 refugee claims at the Canada-U.S. land border, which was 55% lower than the number of refugee claims made at the land border during 2004.⁷⁴ To date, the United States is the only country that has received a designation as a "safe third country" under Canadian law.

Under the Agreement, a refugee claimant at a port of entry along the Canada-U.S. border is not eligible to access the refugee determination process in Canada unless they can satisfy the border services officer, on a balance of probabilities, that they qualify under one of the exceptions. The exceptions to the Agreement, which are outlined in the Regulations, are broad. Claimants arriving at a land border will be allowed to make a claim for refugee protection in Canada if they:

72 Section 101(1)(e) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c.27, provides that a person is ineligible to have a refugee claim determined by the Immigration and Refugee Board if they "came directly or indirectly to Canada from a country designated by the regulations [...]" This power also existed in the IRPA's predecessor, the *Immigration Act*, R.S.C. 1985, c. I-2, but no country was ever designated under that Act.

73 CIC, First Statistics Under Canada – U.S. Safe Third Country Agreement Show Decline in Refugee Claimants, June 2005

74 CIC, A Partnership for Protection-Year One Review, November 2006

- Have a family member in Canada who is a Canadian citizen or permanent resident; a protected person; a person in favor of whom a removal order has been stayed for humanitarian and compassionate considerations; a person over age 18 who has made a claim for refugee protection and awaits a hearing at the IRB; or a person who holds a valid work or study permit;
- Are an unaccompanied minor;
- Have a valid Canadian visa or other valid admission document (other than a transit visa) issued by Canada, or were not required to obtain a visa to enter Canada, but were required to obtain a visa to enter the U.S.;
- Have been charged with or convicted of an offence that could subject them to the death penalty in the U.S. or in a third country; or
- Are nationals of a moratorium country, or stateless persons who are former habitual residents of a moratorium country.

Large numbers of claimants come within the exceptions outlined above. Of the 4,041 individuals who requested refugee status at Canadian land-border ports of entry between December 29, 2004 and December 28, 2005, more than 3,000 were found eligible to make a refugee claim in Canada.⁷⁵

Officials from CIC contended that the drop in refugee claimants was not necessarily caused by the Safe Third Country Agreement, pointing to a wider trend in refugee flows:

Some witnesses have attributed the declining number of asylum claims in Canada to the Safe Third Country Agreement. It is important to note that there has been a decline in refugee claims in industrialized countries of some 50% since 2001. The decline in Canada is consistent with this global trend.⁷⁶

The UNHCR has monitored the Agreement to assess whether the obligations of Canada and the United States under international law are being met. In its report, the UNHCR stated that the Agreement has generally respected international law:

75 Ibid.

76 Janet Siddall, Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Citizenship and Immigration, Meeting No. 27, December 5, 2006, (9:05 a.m.)

[I]t is the UNHCR's overall assessment that the Agreement has generally been implemented by the Parties according to its terms and, with regard to those terms, international refugee law. Individuals who request protection are generally given an adequate opportunity to lodge refugee claims at the ports of entry (POEs) and eligibility determination decisions under the Agreement have generally been made correctly.⁷⁷

While the UNHCR has approved of the overall workings of the Agreement, it has outlined particular areas where the Agreement could be improved. Of primary concern was the continued use of the "direct back policy," under which a person makes a refugee claim at a time when officials at the port of entry are unable to process his or her claim. The claimant is scheduled for an interview and returned to the United States to wait for an appointment with Canadian authorities. The UNHCR recommended that direct backs be discontinued to prevent claimants who would otherwise be eligible to apply for refugee status in Canada from being returned to their country of origin before being able to access Canada's refugee determination system. The Committee notes that the Government of Canada has committed to phasing out the use of the direct back policy, and since August 31, 2006, the use of direct backs has been limited to exceptional circumstances only.

The UNHCR also outlined other problematic aspects of the Agreement:

Other primary areas of concern for UNHCR include: (1) lack of communication between the two governments on cases of concern; (2) adequacy of existing reconsideration procedures; (3) delayed adjudication of eligibility under the Agreement in the United States; (4) in some respects, lack of training in interviewing techniques; (5) inadequacy of detention conditions in the United States as they affect asylum-seekers subject to the Agreement; (6) insufficient and/or inaccessible public information on the Agreement; and (7) inadequate number of staff dealing with refugee claimants in Canada.⁷⁸

The overall acceptance rate for refugees is comparable in Canada and the United States. The Committee heard evidence that in the period from 2001 to 2005, for example, the overall acceptance rate was about 45% in the United States. Canada's rate of acceptance for the same period of time was about 43%. Some of the witnesses who appeared before the Committee expressed concerns over the operation of the Agreement. They cited differing treatment of refugee claimants and acceptance rates that differed depending on geography and nationality. Witnesses told the Committee that in the case of Colombian refugee claimants, Canada accepts over 80% of those seeking asylum, while in the United States the acceptance rate is less than 40%. Professor Deborah Anker, Professor of Law at Harvard Law School, who appeared before the Committee as a witness, gave an example of an instance in which Colombian claimants would be denied refugee status in the United States:

77 UNHCR Safe Third Country Agreement Monitoring Report, December 29, 2004–December 28, 2005

78 Deborah Anker, Clinical Professor of Law, Immigration, and Refugee Program, Harvard Law School, Meeting No. 33, February 8, 2007, (11:50 a.m.)

One of the most pointed examples of the application of that has been the case of Colombian refugees. Guerrilla organizations, including the FARC in Colombia, often kidnap people and then extort from their relatives; that's how they raise their funds, by kidnapping people and then demanding that their family pay. The family, of course, has to pay the ransom or their relatives will be killed. But if they pay, they are now found under U.S. law to have materially supported a terrorist organization. The level of duress required by basic humanity, which everyone in this room would participate in, is a basis for an absolute exclusion under the material support- for-terrorism bar. If you are a child and you live in a conflict area and you give a glass of water to an individual in that conflict, you will have supported that terrorist organization. That is where U.S. law stands.⁷⁹

Professor Anker also told the Committee that on such important issues as gender persecution, "Canada clearly recognizes violence against women as a form of persecution and gender-based persecution as a ground for protection, U.S. law is up in the air at this point."⁸⁰ The one-year filing deadline under the U.S. refugee determination system was also cited as less generous than those found in Canada:

Although both governments claim to offer generous systems of refugee protection, several aspects of the U.S. asylum system violate international legal standards. For example, in the United States, we have a one-year filing deadline, so that an individual has to apply for asylum within one year of entering the United States or he or she is barred. If he or she is barred, he or she is only eligible for a form of protection called "withholding of removal", requiring the applicant to meet a higher standard of proof.⁸¹

Because of these deficiencies, one of the witnesses suggested that Canada should re-examine its commitment to the Safe Third Country Agreement in light of a deterioration of refugee protections in the United States since it was entered into. As she put it:

Under the agreement there has to be a determination by Canada that the U.S. is a safe third country, that it is a safe place for asylum seekers. For many asylum seekers, that is not the case. Critically, I think, the information upon which Canada based its determination that the U.S. was safe was information from 2002. Major new developments have happened in the U.S. in the last five years, and I would say that most of the current problems in our asylum system have been precipitated by those developments.⁸²

Finally, witnesses told the Committee that the Agreement puts lives at risk because of an increased dependence on human trafficking:

79 Ibid.

80 Ibid., (12:30 p.m.)

81 Ibid., (11:00 a.m.)

82 Ibid., (11:40 a.m.)

More urgently, human lives are demonstrably put at risk by this policy. Individuals are endangered in a climate of increased irregular border crossings and increased vulnerability to trafficking and dangerous smuggling practices. We know CBSA and the RCMP say they don't have data about these things. Well, of course not. They are illegal things, so there is no data to confirm them. But if you go to my office every day, you will see people arriving. They just crossed the border undetected, and they have sometimes paid up to \$10,000 to find a way to come to Canada.⁸³

The Canadian Conference of Catholic Bishops went so far as to question whether the Agreement violates the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*:

In entering into the Safe Third Country Agreement with the United States, Canada has left in the hands of a foreign government the determination of the final disposition of people to whom we deny refugee status. This places us, then, at risk of violating our international obligations under the United Nations Convention relating to the Status of Refugees, to respect the principle of *non-refoulement*.

The Safe Third Country Agreement allows Canada illicitly to wash its hands of these obligations, leaving it for U.S. officials to render, *refouler*, or hold in detention people who could otherwise have had a viable refugee claim, and there is no appeal and every likelihood that the Safe Third Country Agreement violates the Charter of Rights and Freedoms.⁸⁴

The Committee recommends:

- **That the Government of Canada undertake a full and comprehensive review of the Safe Third Country Agreement every two years, in light of changes to U.S. refugee law, to determine whether the U.S. system continues to meet internationally acceptable standards.**
- **That CIC take steps to publicize the exceptions to the Agreement through its website, and by disseminating information to U.S. based refugee organizations.**
- **That CIC take immediate steps to respond to the UNHCR's concerns with the Agreement, as set out earlier in the UNHCR Safe Third Country Agreement Monitoring Report.**

83 Francisco Rico-Martinez, Co-Director, FCJ Refugee Centre, Ibid., (11:20 a.m.)

84 Most Rev. Brendan M. O'Brien (Archbishop of St-John's), Episcopal Commission for Social Affairs, Canadian Conference of Catholic Bishops, Meeting No 26, November 28, 2006, (10:15 a.m.)

REMOVALS AND THE PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT PROCESS

The IRPA allows refused claimants who have been issued a removal order to apply to the Minister of Citizenship and Immigration for a pre-removal risk assessment (PRRA). Upon receiving a PRRA application, a PRRA officer evaluates the risks faced by refused refugee claimants if they are sent back to their country of origin. Almost any person can apply for a PRRA, with certain exceptions. For example, persons going through an extradition process, and those that fall under the purview of the Canada-US Safe Third Country Agreement. The acceptance rate for PRRA applications is low: between 1% and 3%, according to one witness.⁸⁵ While CIC is responsible for conducting a PRRA, the Canada Border Services Agency is ultimately responsible for carrying out removals.

The PRRA usually takes place just prior to removal: the PRRA application must be submitted within 15 days from notification, after which the PRRA officer must wait at least 30 days before deciding whether to approve the application. Most PRRAs are conducted through a written submission, however oral hearings can be required in cases where a PRRA officer has concerns about an applicant's credibility.

PRRA officers are empowered to determine whether the applicant is at risk of persecution and torture, or at risk of cruel and unusual treatment in the event they are returned to their country of origin. The standard used for a PRRA is the same standard that the IRB applies when it decides on a person's claim for refugee protection. When a person has already had a refugee protection claim assessed by the IRB, however, only new evidence, such as evidence that demonstrates a change in conditions in the country of origin, will be considered.

Applicants who are found to be at risk may apply for permanent residence. For applicants who are inadmissible for reasons of security, serious criminality, involvement in organized crime, or violation of human or international rights, a positive PRRA determination will result in a temporary stay of removal. Applicants who receive a negative decision are required to leave Canada.

During the course of the study, the Committee heard from a number of witnesses about the PRRA process. Of particular concern was the level of training received by PRRA officers, and the limits of the PRRA process as a safety net meant to address possible shortcomings in the system. Other witnesses questioned the need for a PRRA, if the system itself were more efficient at processing refugee claims.

⁸⁵ Mme Claudette Cardinal, coordinatrice, Réfugiés, Section canadienne francophone, Amnistie internationale Canada, Meeting No. 34, February 13, 2007

On the issue of training, the Committee heard concerns that PRRA officers were not given enough training to make the crucial decision of whether an applicant was in need of protection. CIC officials described the limits of training that a PRRA officer was required to undergo:

In terms of the skills and training that the PRRA officers receive, they have a two-week training period during which they're trained on refugee evaluation and refugee, international, and Canadian law. They also have decision-making and weighing and balancing — evidence-assessing — skills. They are experienced officers to begin with, in terms of the immigration program and their ability to assess information, but they have two weeks of specific training with respect to refugee protection.⁸⁶

Former Minister of Citizenship and Immigration Monte Solberg, however, pointed out that this two week training period built on a pre-existing skill set:

Remember, these are experienced officials who have a tremendous amount of training within the department. They make decisions all the time. They're experienced decision-makers. It's not like they're right out of school and after two weeks they are making those decisions.⁸⁷

The Committee requested additional information on the competencies and qualifications of PRRA officers, but was told by CIC that the *Privacy Act* prevented a detailed response. The Committee was told that “officers receive in-depth nine-day mandatory and specialised training on PRRA,” and that “continuous learning activities are conducted by CIC’s regional offices.”⁸⁸ The CIC response also indicated that the department “will be reviewing all training courses related to PRRA and, as a part of ongoing learning activities, will be assessing the need for revisions to the Humanitarian and Compassionate training package and the development of a course on writing PRRA reports.”⁸⁹

One of the witnesses who appeared before the Committee suggested that the PRRA process would be better left to IRB officials, stating that he “would have liked to have seen the pre-removal risk assessment taken over by the board, because it has the expertise.”⁹⁰

86 Anna-Mae Grigg, Director, Litigation Management, Department of Citizenship and Immigration, Meeting No. 21, October 26, 2006, (9:45 a.m.)

87 Hon. Monte Solberg, former Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No 23, November 7, 2006, (10:00 a.m.)

88 CIC’s response to a request for information made by the Standing Committee on Citizenship and Immigration on December 12, 2006

89 Ibid.

90 John Frecker, President, Legistec, Inc, Meeting No. 29, December 12, 2006, (10:20 a.m.)

The Committee also heard evidence on the limits of the PRRA process as a safety valve to correct any possible oversights in the refugee protection applications. The UNHCR calls the PRRA “an important safety net, especially when there’s a long passage of time between a negative decision and removal,” but also acknowledged that the PRRA does not serve to correct faulty decision making in the first instance, stating that the PRRA “is a circumscribed process that does not correct a first instance negative decision.”⁹¹

The limited nature of the PRRA application is the result of the inability of applicants to bring forward new evidence, once the initial refugee determination has been made:

The other remedy is the pre-removal risk assessment, which only kicks in if there is a significant delay in removing a failed refugee claimant; and that only deals with allegations of changed circumstances in the country of origin.

So the claimant never has the chance to re-litigate the matters that were heard by the single member before the refugee division. That case is closed, unless it’s overturned by the Federal Court on judicial review.

In the pre-removal risk assessment, they can bring forward, if such evidence exists, evidence of changed circumstances in the country, if there’s a coup or if there’s a civil war started, or something like that, that would make removal to that country dangerous. But that’s a very limited process.⁹²

The Francophone section of Amnesty International found the PRRA process deficient for the following reasons:

In analyzing files of refused refugees who have called upon our organizations for support, we have come across examples of practices that lead us to believe that there are systemic problems with the PRRA process. These problems include: dismissing apparently trustworthy evidence without providing the reasoning for doing so; arbitrary choices among documentary evidence; failure to independently consider credibility once the IRB has made a negative finding; raising of the evidentiary threshold far beyond that required by statute and jurisprudence.⁹³

Departmental officials stated that the PRRA process was subject to judicial review, and that the process itself was not meant to represent a final appeal, but rather a safety mechanism to ensure that circumstances have not changed since the initial decision was rendered.

91 Jahanshan Assadi, Representative in Canada, United Nations High Commissioner for Refugees Meeting No. 7, May 29, 2006, (4:30 p.m.)

92 John Frecker, President, Legistec, Inc, Meeting No. 29, December 12, 2006, (10:15 a.m.)

93 Mme Claudette Cardinal, coordinatrice, Réfugiés, Section canadienne francophone, Amnistie internationale Canada, Meeting No. 34, February 13, 2007, (11:00 a.m.)

The Committee heard from a witness who described the PRRA as a safety measure that, if the system as a whole were more efficient, would not be needed:

The pre-removal risk assessment is a legal necessity when there is a delay. The initial decision by the refugee protection division is the risk assessment, and it's valid for a reasonable period of time. If you wait for two years before you remove the person, and there's been a civil war in that country and a change in government and all of these other things, it could be that these objective conditions that the Refugee Protection Division made its decision on have totally changed, so you need the pre-removal risk assessment very close to the time of removal. You don't need it at all if you effect the removal very quickly after the initial decision.⁹⁴

The Francophone section of Amnesty International, in a brief provided to the Committee, made a number of recommendations for reform of the PRRA. Some of the recommendations would not require legislative changes, including implementation of the Refugee Appeal Division, enhancing the training of PRRA officers, disclosure by CIC of the qualifications and conditions of tenure of PRRA officers, and ensuring the availability of an oral hearing. Long term solutions, which would require legislative changes, include removing PRRA applications from CIC and mandating the IRB to instead carry out the PRRA, allowing refugee claims even if the person has submitted a prior claim, and enhancing the powers of the IRB to re-open inquiries where there has been a significant change of circumstance or new evidence has become available.⁹⁵

The Committee recognizes that the implementation of the RAD would go a long way to addressing issues surrounding the PRRA. An appeal or review on the merits would ensure that the PRRA is not used as a method by which applicants try to correct errors made by the IRB in the initial refugee determination.

The Committee recommends:

- **That the government remove the Pre-Removal Risk Assessment (PRRA) from the jurisdiction of CIC and instead mandate the IRB to carry out PRRAs.**
- **That the government repeal the IRPA provisions that preclude refugee claims if a prior claim was found ineligible, or was withdrawn or abandoned.**

94 John Frecker, President, Legistec, Inc, Meeting No. 29, December 12, 2006, (10:45 a.m.)

95 The Pre-Removal Risk Assessment Process in Canada, Brief presented to the Standing Committee on Citizenship and Immigration, House of Commons, Ottawa by Amnistie Internationale, Section canadienne francophone and La Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, Le Centre Justice et Foi, February 13, 2007

- That the government amend IRPA to allow the IRB to re-open applications where there has been a significant change of circumstance or significant new evidence has become available.
- Pending legislation that would transfer the PRRA to the IRB, and allow it greater leeway to re-examine claims, the Committee recommends:
- That CIC provide better training for PRRA officers, particularly in regard to rules of evidence, the interpretation and application of IRPA, and international human rights standards. The training should include consultations with stakeholders and interested parties on the standards to be used in the PRRA.
- That CIC disclose the qualifications of PRRA officers, along with expectations relating to the duties and conditions of tenure of PRRA officers, to stakeholders.
- That CIC ensure that section 167 of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* be applied so as to afford an oral hearing whenever credibility is at issue and in all cases where the applicant was denied a hearing before the IRB.
- That CIC change its policy on removals to prohibit the removal of persons to war zones or imminent war zones notwithstanding an unsuccessful PRRA application.
- That CIC change its policy on removals to ensure that any person who is having their case adjudicated by an international body, for example to the United Nations Committee against Torture, should be granted leave to remain in Canada pending resolution of their claim.

SETTLEMENT ISSUES AFFECTING REFUGEES

The Canadian government has established several programs to assist refugees in establishing themselves in Canada. CIC's core settlement services consist of the Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP), the Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) and the Host Program. Services are delivered by community-based organizations through formal contribution agreements with CIC. A number of other programs also provide settlement funding for immigrants and refugees. The Resettlement Assistance Program provides funds to organizations to help defray the

costs of meeting the refugee at the port of entry, providing temporary accommodation and help in finding permanent accommodation, providing basic household items, and providing a general orientation to Canadian life. In addition, the Immigration Loans Program (ILP), funded from the Consolidated Revenue Fund, can help to pay for medical examinations abroad, travel documents, and transportation to Canada.

During the course of its study, the Committee heard evidence from a number of witnesses on the settlement of immigrants and refugees in Canada. Although much of the discussion pertained to overall settlement issues affecting both immigrants and refugees, the Committee recognizes that refugees face particular challenges in settling in Canada.

Overall spending on immigrant and refugee settlement was discussed by witnesses from the settlement sector and CIC. The Committee heard concerns from witnesses on comparable settlement services and funding across the provinces, most notably in language training provided to immigrants and refugees. Witnesses advocated for national standards to address discrepancies between provinces. Witnesses also weighed in on specific problems associated with the settlement of young immigrants and refugees. Finally, some witnesses stated that settlement issues could only be resolved in high-immigration areas through cooperation at the community level, for example through the provision of multi-service settlement hubs.

Settlement and integration funding in Canada was frozen in 1996. In November 2006, the Government of Canada announced an additional \$307 million, over two years, in new settlement funding to provinces and territories outside Quebec, which is covered by a separate agreement. The new funding is meant to address the declining ability of newcomers to compete for jobs and share in Canada's prosperity. As former Minister Solberg stated before the Committee, it is "unacceptable to have newcomers with incomes 32% less than the Canadian average in 2003 compared to 25% higher in 1980."⁹⁶

While the Committee is pleased that the government has provided additional funding, organizations that constitute the settlement sector discussed, on a practical level, some of the problems in the way the government provides the funds. Of primary concern was the fact that under federal-provincial agreements, funding is not tied to any national standards or performance requirements for provincial recipients. As one witness stated:

Our concern with this issue of comparable services, of national standards, in the context of the new money that's being presented by the Conservative government, the \$307 million, is that this money has to come along with some guiding principles and protocols about how the money is going to be invested. Our concern is that if we do not have

96 Hon. Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Meeting No. 23, November 7, 2006, (10:30 a.m.)

comparable services in this country, then what we face is increasing interprovincial competition for immigrants where, as I say, immigrants can shop around to obtain higher levels of support in some areas of the country than in others.⁹⁷

Some witnesses complained of the disparities in how settlement funding is distributed to different provinces under federal-provincial agreements, and that the funds for settlement are not necessarily earmarked for their intended recipients:

[T]he caveat is immigration agreements that do or don't exist with certain provinces. For example, the Minister was in B.C. announcing these new funds to British Columbia, but because they're going to go to the province and because of the B.C. and federal immigration agreement, those funds go into general revenue.

Only 47% of immigration settlement funds in B.C. go to programs and services for immigrants. The rest is distributed through general revenue.⁹⁸

The Committee equally recognizes that children and youth occupy important positions in refugee families. They will often acquire English or French language skills sooner than other members of their family, which can put strains and cause power imbalances within the family unit. Canadian cities that have experienced large scale immigration face stresses on their ability to educate immigrant and refugee children. Apart from the obvious challenges of teaching children to speak English and French, there has been, as the Burnaby School District pointed out, a "significant increase in the number of immigrant and refugee students with special education needs and frequently with a multiplicity of learning challenges."⁹⁹

Witnesses from the settlement sector believed that settlement funding should have a particular focus on children and youth, stating that "CIC money has always been focused on the adult. There are very few programs designed or funded for youth. Actually the only source of funding we had for youth was through Service Canada... the former HRDC."¹⁰⁰

Witnesses told the Committee that refugees and immigrants are increasingly settling not in Canada's largest cities, but in suburban communities surrounding those cities. These suburbs face strains on the services and physical infrastructure needed to settle an extraordinary influx of newcomers. A witness from the City of Burnaby, for example, stated

97 Chris Friesen, Secretary, Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance Meeting No. 15, September 26, 2006, (9:30 a.m.)

98 Wai Young, Executive Director, Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance Meeting No. 25, November 21, 2006, (9:50 a.m.)

99 Diana Mumford, Trustee, Burnaby School District, Meeting No. 26, November 28, 2006, (9:10 am).

100 Farorz Birjandian, Member at large, Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance, Meeting No. 15, September 26, 2006, (10:00 a.m.)

that, because many settlement services were located in the Vancouver core, newcomers to Burnaby can spend considerable amounts of time travelling around the Greater Vancouver Regional District in order to get basic settlement services.¹⁰¹

The Committee was particularly encouraged by the testimony of representatives from the City of Burnaby, British Columbia, which has opted to try to set up multi-service hubs that will provide a host of immigrant services, and benefit from economies of scale in such necessities as translation services.

The Committee recommends:

- That the government begin to develop and make public a comprehensive comparison of settlement services and funding in light of provincial agreements, including in language training provided to immigrants and refugees.
- That the CIC introduce national standards to address discrepancies in settlement services between provinces, and make all federal transfers for settlement services contingent upon the provinces meeting those standards, subject to the Canada-Quebec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens.
- That CIC dedicate significant resources to the settlement of immigrants and refugees.
- That CIC provide funding for multi-service settlement hubs in areas that receive significant numbers of immigrants.

THE ISSUE OF STATELESS REFUGEES IN THE PHILIPPINES

The Committee notes that the situation faced by stateless Vietnamese in the Philippines remains unresolved. Over 2,000 stateless refugees were residing in that country in 2001, where they had been stranded for more than 10 years. Many countries in the international community have contributed towards resettling the refugees, including Canada, which accepted 23 individuals in 2006. However 156 stateless refugees in the Philippines remain in a state of limbo.

101 Ms. Karen Roth, Public Health Nurse, Burnaby Health Promotion and Prevention, Fraser Health, Meeting No. 26, November 28, 2006, (9:20 a.m.)

A motion passed by the Standing Committee on Citizenship and Immigration on September 28th, 2006, and concurred in by the House of Commons on December 12, 2006, called on the government to allow the urgent resettlement in Canada of the remaining Vietnamese refugees stranded in the Philippines.¹⁰²

In February 2006, the Committee heard compelling evidence from advocates for the refugees:

Like the refugees, my family fled Vietnam in the late 1970s in search of freedom. Like these refugees, my family went onto little dingy boats that were leaking. They risked their lives at sea, they battled storms, in search for a new hope for life. Like these refugees, my family landed in a new country in a refugee camp, not knowing what the next day would bring.

Unlike these refugees, my family was lucky. We were lucky in that Canada extended a compassionate hand and resettled my family in the city of Vancouver. Unlike these refugees who have children in the camps, I was born a Vietnamese-Canadian in 1980. I had the chance to have my rights respected. I had the chance to have an education. I had the chance to go to university, become a professional, and contribute back to the society that has given so much to me and my family. But for a stroke of luck I could have easily been one of these Filipino refugees, or one of their kids, still stranded for the past 16 years, not knowing what to do with their lives. Now their rights are still denied. It's still going on.¹⁰³

At the time of the writing of this report, the Committee understands that advocates for the stateless refugees have been meeting with the Minister of Citizenship and Immigration, and officials at CIC and the Prime Minister's Office. They have been led to believe the government will soon be moving forward on the matter.

The Committee again recommends:

That the Government of Canada take immediate steps to resettle the remaining 156 stateless Vietnamese refugees in Canada.

102 Sixth Report of the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, 39th Parl. 1st Sess, adopted by the Committee on September 28, 2006, concurred in by the House of Commons on December 12, 2006

103 Mr. Maxwell Vo, Project Coordinator, SOS Viet Phi, Meeting No. 19, February 10, 2005, at (11:20 a.m.)

NOTE ON FEES CHARGED TO REFUGEES

Finally, the Committee wishes to comment on the ongoing issue of fees charged for refugees who apply for permanent resident status. In April 2005, the Committee heard testimony about the fees charged to refugees for permanent resident status, and the barriers and financial hardship this presents to many refugees and their families. As a witness from the Parkdale Community Legal Services told the Committee in April 2005:

Because we are asking refugees who are accepted in Canada to pay \$550 per adult, \$150 per child, in order to apply to be residents, they are delaying, and in many cases not even submitting, their applications for landing, because they don't get that money. In the audience today, we have a whole lot of people who have been reaching into their own pockets, and the pockets of the churches and the other community organizations in Toronto, to pay that money. It's very frustrating to them. The amount of \$550 seems like a little bit if you're here, and you have a job, and so on, but if you're trying to survive on welfare of \$500 a month, and you don't have a job, and your family is overseas, it's a lot of money. It's an absolute barrier.¹⁰⁴

The Committee agrees, and recommends:

That the government immediately eliminate the \$550 fee currently required of protected persons to process their application for permanent residence in Canada, and the \$550 fee for the processing of a humanitarian and compassionate application for women and children escaping domestic violence.

104 Ms. Geraldine Sadoway, Staff Lawyer, Immigration and Refugee Group, Parkdale Community Legal Services, Meeting No. 44, 1st Sess. 38th Parl, April 14, 2005

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (CISSA) Fariborz Birjandian, Member Bridget Foster, Member-at-large Chris Friesen, Secretary Stephan Reichhold, Member-at-large Reza Shahbazi, Chair	2006/09/26	15
Canadian Council for Refugees Janet Dench, Executive Director Francisco Rico-Martinez, Co-Chair Working Group on Inland Protection Debra Simpson, Member	2006/10/03	17
Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAİROS) Jennifer Devries, Program Coordinator Refugees and Migration Cecilia Diocson, Executive Director National Alliance of Philippine Women in Canada Avvy Go, Executive Director Metro Toronto Chinese and South East Asian Legal Clinic Stan Raper, National Coordinator for the Agricultural Workers Programme United Food and Commercial Workers Union	2006/10/19	20
All Saints Lutheran Church Gordon Walt, Vice-Chair Congregational Council	2006/11/02	22
First Unitarian Congregation of Ottawa Phil Nagy, Chair Hitschmanova Committee, Unitarian-Universalist Congregation		
Romero House Mary Leddy, Director Professor, Ontario Sanctuary Coalition		
St. Joseph's Roman Catholic Church Pierre Gauthier Refugee Outreach Committee		

The Presbyterian Church in Canada

Stephen Allen, Associate Secretary
Justice Ministries

The United Church of Canada

Heather MacDonald, Program Coordinator
Refugee and Migration, Justice and Global Ecumenical
Relations

Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (CISSA)

2006/11/21

25

Fariborz Birjandian, Member
Morteza Jafarpour, Member
Wai Young, Executive Director

Burnaby School District

2006/11/28

26

Diana Mumford, Trustee

Canadian Conference of Catholic Bishops

Roger Ébacher, Chairman (Archbishop of Gatineau)
Episcopal Commission for Social Affairs

Brendan O'Brien, (Archbishop of St. John's)
Episcopal Commission for Social Affairs

City of Burnaby

Sav Dhaliwal, Councillor
Basil Luksun, Director
Planning and Building

Fraser Health

Karen Roth, Public Health Nurse
Burnaby Health Promotion and Prevention

Department of Citizenship and Immigration

2006/12/05

27

Micheline Aucoin, Director General
Refugees Branch

Luke Morton, Senior Counsel
Legal Services

Janet Siddall, Associate Assistant Deputy Minister
Operations

Federal Court of Canada

2006/12/12

29

Wayne Garnons-Williams, Acting Registrar
Registry Branch, Courts Administration Service

Raymond Guénette, Acting Chief Administrator
Office of the Chief Administrator, Courts Administration Service

Legistec Inc.

John Frecker, President

Elected Sponsorship Agreement Holders	2007/02/01	31
Martin Mark III, Coordinator Refugee Sponsorship, Catholic Crosscultural Services Roman Catholic Archdiocese of Toronto		
Elected Sponsorship Agreement Holders		
Carolyn Vanderlip, Coordinator, Refugee Sponsorship, Anglican Diocese of Niagara		
Mennonite Central Committee Canada		
Ed Wiebe, Coordinator, National Refugee Program		
The United Church of Canada		
Sarah Angus, Member Justice, Peace and Advisory Committee		
Heather MacDonald, Program Coordinator Refugee and Migration, Justice and Global Ecumenical Relations		
As an individual	2007/02/08	33
Francisco Rico-Martinez, Co-Director FCJ Refugee Centre		
Harvard Law School		
Deborah Anker, Clinical Professor of Law Immigration and Refugee Program		
Efrat Arbel, Research Assistant to Deborah Anker Immigration and Refugee Clinical Program		
Amnesty International Canada	2007/02/13	34
Claudette Cardinal, Coordinator Refugees, Canadian Francophone Section		
Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes		
Richard Goldman, Coordinator Refugee Protection		
As individuals	2007/04/17	48
Peter Harrison, Senior Associate Deputy Minister, Indian and Northern Affairs Canada Deputy Head, Indian Residential Schools Resolution Canada		
Nick Summers, Former member of the Immigration and Refugee Board of Canada Advisory Panel		
Canadian Bar Association	2007/04/19	49
Stephen Green, Secretary National Citizenship and Immigration Law Section		
Tamra Thomson, Director Legislation and Law Reform		

Canadian Council for Refugees

Janet Dench, Executive Director

Quebec Immigration Lawyers Association (AQAADI)

Joseph Allen, Attorney and President

As an individual

2007/04/24

50

Jean-Guy Fleury, Former Chairperson
Immigration and Refugee Board of Canada

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

All Saints Lutheran Church

Amnesty International Canada

Burnaby School District

Canadian Bar Association

Canadian Conference of Catholic Bishops

Canadian Council for Refugees

Canadian Ecumenical Justice Initiatives (KAİROS)

Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (CISSA)

City of Burnaby

Collacott, Martin

Department of Citizenship and Immigration

Elected Sponsorship Agreement Holders

Federal Court of Canada

First Unitarian Congregation of Ottawa

Fraser Health

Harrison, Peter

Harvard Law School

Mennonite New Life Centre of Toronto

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic

National Alliance of Philippine Women in Canada

Rico-Martinez, Francisco

Romero House

Speranza, Cynthia

St. Joseph's Roman Catholic Church

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes

The Presbyterian Church in Canada

The United Church of Canada

United Food Products and Commercial Workers Union

APPENDIX C

LETTER OF RESIGNATION FROM JEAN-GUY FLEURY

FORMER CHAIR OF IRB BOARD

February 23, 2007

Honourable Diane Finley
Minister of Citizenship and Immigration Canada
365 Laurier Avenue West
Jean Edmonds Building
South Tower, 21st Floor
Ottawa, Ontario K1A 1L1

Dear Minister Finley:

Please accept this letter as official notification of my intention to step down as Chairperson of the Immigration and Refugee Board of Canada (IRB) effective March 16th, 2007. While my more than four years as IRB Chairperson have been deeply satisfying personally and professionally, I feel the time has come for a change in leadership at the IRB. As well, after nearly 42 years of public service, I am ready to spend more time with my family and pursue new endeavours, including self-employment opportunities.

I am proud of the many creative and innovative accomplishments achieved during my tenure as Chairperson of the IRB – including the elimination of the backlog at the Refugee Protection Division, the Transformation Agenda and the implementation of a merit-based appointment system for Governor in Council decision-makers. Based on the discussions I have had with your office, I am also encouraged by the prospect of appointments to come in the near future for the IRB.

One important item I am leaving for you and a future Chairperson is the IRB Business Case for Organizational Change. While we have accomplished much to date, the Board could be an even more effective, efficient and ultimately fair tribunal with the Governance changes recommended in the Business Case. The Board's current structure is dated and lacks sufficient clarity vis-à-vis accountabilities. I urge you to pursue this issue with the next IRB Chairperson.

Please rest assured that I will do everything in my power to ensure a successful transition to the next IRB Chairperson.

Yours truly,

Jean-Guy Fleury

c.c. Kevin Lynch
Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet

APPENDIX D

LETTER OF RESIGNATION FROM ADVISORY PANEL MEMBERS

M. Jean-Guy Fleury
Chairperson
Immigration and Refugee Board
Minto Place, Canada Building
344 Slater Street, 11th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0K1

February 27, 2007

Dear M. Fleury,

Re: Resignation of Advisory Panel Members

We write to advise you of our resignation from the Advisory Panel to the Chairperson of the Immigration and Refugee Board with respect to Board Appointments, effective immediately. We do this following the release of the Report to the Minister *Governor in Council Appointments Process: Immigration and Refugee Board* (the “Harrison Report”), together with statements made to the press by the office of Minister of Citizenship and Immigration Diane Finley indicating that she is accepting all the recommendations in the Report. We take this action also in the knowledge of the announcement of your resignation as Chairperson of the Board effective March 16, 2007.

Although we find the Harrison Report’s recommendations generally acceptable, and are pleased to see that they adopt many aspects of the process established in 2004 which included the Panel, we wish to express our concern with the proposed change to a Selection Board several members of which are to be appointed by the Minister of Citizenship and Immigration.

Each of the undersigned joined the Advisory Panel in 2004 at your invitation. We are a disparate group, with a range of backgrounds and connections to the immigration field. Our discussions were lively, reflecting the variety of perspectives we brought to the task. Nevertheless, we came together on the basic goal of making a merit-based appointment process work for the IRB. We believe that we largely succeeded.

The Panel’s advice on candidates for appointment to the Board responded solely to the need to find qualified individuals with the range of competencies identified by you and

your staff. Candidates' political views, backgrounds or associations played no part in our discussions or recommendations.

We understand that the ultimate role in the selection process is played by executive government. However, Panel members strongly believe that in a true merit-based system, the screening process should be insulated from actual or apparent political interference. We urge the Minister to reconsider the idea of replacing an independent advisory body with one that has significant government involvement. It is this change which is the focus of our collective decision to submit our resignations.

As you may know, several of the members of the Advisory Panel expressed doubts about the Government's commitment to merit-based appointments at the IRB in mid-2006, when for unspecified reasons the selection of candidates we had screened was suspended, and renewals of the terms of experienced and well-regarded Board members were rejected. We correctly foresaw that these actions would damage the productivity of the Board and harm its hard-won reputation for placing merit ahead of all other considerations. In fact, one of our members, a respected Ontario administrative lawyer, resigned over that issue.

The undersigned continued on in order to complete the selection process following from the first ever public advertising for IRB Members in September 2006. That has now been done. We are confident that as a result of this process and the ones which preceded it, you are in a position to provide to the Minister with the names of many highly qualified individuals from across Canada. We encourage the Minister to move forward with appointments from these names in order to assist the Board to return to a full complement of Members so that it can properly perform its important role in Canadian society.

The Harrison Report questions why the Advisory Panel initially forwarded for interview the names of a few candidates who received below average scores on the written examination. As you will recall, when the Panel commenced its activity the examination was a new instrument. We were concerned that it might overvalue the aptitude for legal analysis in relation to other essential competencies such as the ability to take into account the social and cultural conditions, norms and beliefs prevailing in claimants' countries of origin, mindful of Canada's international humanitarian obligations. Panel members agreed that it would be appropriate to consider individuals with otherwise impressive backgrounds and qualifications who had received lower test scores until we developed confidence in the instrument's ability to accurately measure the full range of desired competencies. We believe the fact that several of these candidates succeeded at the interview stage vindicated this approach.

In closing, we wish to thank you for allowing us to participate in this challenging period in the IRB's history. We appreciate the dedication that you and your senior staff have demonstrated with respect to instituting a merit-based selection process at the IRB.

We wish you well in all your future endeavours.

Yours sincerely,

Monique Laplante, Chairperson, Advisory Panel
Ottawa, ON

Peter Carver
Edmonton, AB

Beverley Nann
Burnaby, BC

John Scratch
Ottawa, ON

Nick Summers
St. John's, NL

Cc The Honourable Diane Finley
Minister of Citizenship and Immigration

APPENDIX E

PAST STATEMENTS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS REGARDING IMPLEMENTATION OF THE RAD

PREPARED FOR THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Andrew Kitching
Law and Government Division

23 March 2007

**Parliamentary
Information and
Research Service**



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PAST STATEMENTS AND COMMITTEE RECOMMENDATIONS REGARDING IMPLEMENTATION OF THE RAD

INTRODUCTION

The *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA)⁽¹⁾ which received royal assent on 1 November 2001 and came into force on 28 June 2002, created a new division within the Immigration and Refugee Board (IRB): the Refugee Appeal Division (RAD). The sections of the IRPA that would have instituted the RAD have not been brought into force and the new appeal mechanism has never been established. From 2001 to the present, officials from Citizenship and Immigration Canada (CIC) and the IRB, as well as former Ministers of Citizenship and Immigration, have gradually backed away from the plan to implement the RAD. The Standing Committee on Citizenship and Immigration (the Committee) has recommended implementation of the RAD on one previous occasion.

STATEMENTS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RAD DURING THE ENACTMENT OF IRPA

During the passage of Bill C-11,⁽²⁾ the legislation that enacted IRPA, officials from CIC and the IRB gave testimony before the Committee on the provisions of the Bill that would have instituted the RAD. Under the old *Immigration Act*, refugee claims were heard by two-member panels. In the event of a split decision, the decision favourable to the refugee

(1) 2001, c. 27.

(2) Bill C-11, An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger, 37th Parliament, 1st Session.

claimant was deemed the decision of the Board.⁽³⁾ When officials discussed the move from two-member to single-member refugee hearings under the IRPA, the RAD was promoted as an important guarantee of the integrity of refugee determination decisions. In the initial news release accompanying the introduction of IRPA, CIC stated that the legislation committed the government to “faster but fair decisions” by consolidating the process and “by combining the increased use of single-member panels with an internal paper appeal before the Board.”⁽⁴⁾

The then Chair of the IRB, Peter Showler, gave the following testimony before the Committee in the course of its study of Bill C-11:

In contrast to the present model, where claims are normally heard by two-member panels, the vast majority of protection decisions will be made by a single member. Single-member panels are a far more efficient means of determining claims. It is true that claimants will no longer enjoy the benefit of the doubt currently accorded them with two-member panels, and I think that should be noted. However, any perceived disadvantage is more than offset by the creation of the refugee appeal division, the RAD, where all refused claimants and the minister have a right of appeal on RPD decisions.⁽⁵⁾

CIC Assistant Deputy Minister Joan Atkinson testified that RAD decisions would serve as useful precedents that would add consistency to IRB decisions, and were essential to streamlining the system.⁽⁶⁾ Ms. Atkinson also stated that the RAD was meant to serve as a balance against the reduction of the number of IRB members needed to make the initial decision. In the clause-by-clause analysis on Bill C-11, Ms. Atkinson affirmed that:

The use of single-member panels is one of the key components of making the refugee determination system more efficient and more streamlined....

(3) There were limited exceptions to the split-decision rule. In cases where the two members did not agree on whether the person was a Convention refugee but both members did agree that the claimant destroyed identity documents without valid reason or visited the country where persecution was allegedly feared after making his claim, the decision *not* favourable to the claimant would be deemed the decision of the Board.

(4) CIC Press Release, “Immigration and Refugee Protection Act Introduced,” 21 February, 2001.

(5) Peter Showler, Chairperson, IRB, Meeting No. 5, 20 March 2001 at (09:15).

(6) Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development, Citizenship and Immigration Canada, Meeting No. 3, 13 March 2001, at (11:25).

The decisions of one-member panels are reviewable by the refugee appeal division. In addition to reviewing those individual cases, one of the primary objectives of the refugee appeal division is to provide for some consistency in the decision-making by the single-member panels, because the refugee appeal division will be able to issue precedent-setting decisions that will guide the subsequent decision-making of cases at the refugee protection division.

So the single-member panel is a key element of our streamlining of the system, so that people who are in need of protection get through more quickly – as will those who are not in need of protection – and it's balanced by the refugee appeal division.⁽⁷⁾

The Minister of Citizenship and Immigration at the time, the Honourable Elinor Caplan, also made a connection between the RAD and the reduction in the number of IRB member's needed to hear a case. In her testimony before the Committee the Minister stated that:

Bill C-11 reintroduces key improvements to our refugee protection system. It consolidates several current steps and criteria into a single protection decision. It combines greater use of single-member panels with an internal paper appeal and a new division of the IRB. Together these measures will see that the important decision of whether to allow a refugee claim will be made more quickly, but fairly, with an opportunity for an effective review.⁽⁸⁾

Former Minister Caplan made similar statements during the debate on C-11 at second reading in the House of Commons:

By consolidating several current steps and protection criteria into a single decision at the IRB and, moreover, by combining increased use of single member panels at the board with an internal paper appeal on merit, we will see faster but fairer decisions on refugee claims.⁽⁹⁾

-
- (7) Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development, Citizenship and Immigration Canada, Meeting No. 27, 17 May 2001, at (11:40).
(8) Honourable Elinor Caplan, Meeting No. 2, 1 March 2001, at (09:15).
(9) Edited Hansard, No. 21, 37th Parliament, 1st Session, Monday, 26 February 2001.

STATEMENTS FROM MINISTERS OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION ABOUT IMPLEMENTING THE RAD AFTER THE PASSAGE OF IRPA

In April 2002 it was announced that implementation of the RAD was being delayed due to “pressures on the system.”⁽¹⁰⁾ Former Minister Coderre is reported to have promised at the annual general meeting of the Canadian Council for Refugees (CCR) in May 2002 that he would implement the RAD within one year.⁽¹¹⁾ In response to a question in the House of Commons in May 2002, Minister Coderre said he would “not suspend, but delay the implementation of [the] appeal division to ensure that we do it properly”, and that the plans would be finalized within a year.⁽¹²⁾ However in March of 2003, in an appearance before the Committee, Minister Coderre stated that he said that at the CCR meeting, he had only committed to “providing options” within one year.⁽¹³⁾

When former Minister Sgro appeared before the Committee in March 2004, she suggested that CIC would be studying implementation of the RAD as part of an overall process of streamlining the system and would be “looking at that particular section of it and seeing just how we might incorporate it into the review process, if that’s appropriate.”⁽¹⁴⁾ However, when Minister Sgro appeared before the Committee in November of 2004, she indicated that the RAD would not be implemented because of concerns over the backlog, stating that it was “important that people who seek protection in our country receive it as quickly as possible” and that “to introduce at this particular time the appeal system...would have completely...brought the system to a halt.”⁽¹⁵⁾

By 2005, the government had not implemented the RAD, but had still not rejected the idea. When former Minister Volpe appeared before the Committee in March of 2005, he stated:

(10) CIC Press Release, “Refugee Appeal Division Implementation Delayed,” 29 April 2002.

(11) Canadian Council for Refugees Media Release, “CCR Calls on Minister to Name Date for Refugee Appeal,” 22 May 2002.

(12) 37th Parliament, 1st Session, Edited Hansard, No. 180, 1 May 2002.

(13) Honourable Dennis Coderre, Meeting No. 50, 20 March 2003, at (11:35).

(14) Honourable Judy Sgro, Meeting No. 4, 24 March 2004, at (16:30).

(15) Honourable Judy Sgro, Meeting No. 6, 2 November 2004, at (09:25).

We have had some 6,000 more refugees accepted into our country in this last year than we did in the previous year, so if one of the functions of the RAD would have been to give people a greater opportunity to get a positive response, I think increasing your refugee intake through the system currently in place by in excess of 20% tells me the system is efficient – it is working quite efficiently already.

While I haven't closed the door on the RAD...I didn't see the same urgency I have for some of the other priorities in play, given the fact we've had an increase in refugees that have gone through that system.⁽¹⁶⁾

However on 1 November 2005, in response to questions posed during a Committee hearing on the supplementary estimates, Minister Volpe announced that the department would not implement the RAD. The Minister testified that his decision was based on lack of necessity, since the IRB was a professional body, and other safeguards, such as the pre-removal risk assessment, made the system as it was workable. The Minister stated that “protection is really what counts and that’s what the current system delivers.”⁽¹⁷⁾

In November 2006, former Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Monte Solberg stated before the Committee that he was “not closing the door on anything. But if we’re going to have a discussion about the refugee appeal division, we have to have a larger discussion about the refugee determination system in general.”⁽¹⁸⁾

COMMITTEE MOTION ADVOCATING THE IMPLEMENTATION OF THE RAD

On 14 December 2004, the Standing Committee on Citizenship and Immigration unanimously adopted the following motion:

Whereas: The Refugee Appeal Division is included in the Immigration and Refugee Protection Act; Parliament has passed the Immigration and Refugee Protection Act and can therefore expect that

(16) Honourable Joe Volpe, Meeting No. 24, 8 March 2005, at (12:50).

(17) Honourable Joe Volpe, Meeting No. 75, 1 November 2005, at (15:50).

(18) Honourable Monte Solberg, Meeting No. 23, 7 November 2006 at (09:55).

it be implemented; and The House of Commons and parliamentarians have a right to expect that the Government of Canada will honour its commitments; The Standing Committee on Citizenship and Immigration requests that the Minister of Citizenship and Immigration, implement the Refugee Appeal Division or advise the Committee as to an alternative proposal without delay.⁽¹⁹⁾

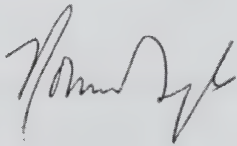
(19) Standing Committee on Citizenship and Immigration, Minutes of Proceedings, Meeting No. 16, 14 December 2004.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* of the Standing Committee on Refugee Issues (Meetings Nos. 15, 17, 20, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 34, 43, 52, 53, 55, 56, 57, 58 and 59) is tabled.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Norman Doyle', with a stylized flourish at the end.

Norman Doyle, MP
Chair

Dissenting Report from Conservative Party Members on the Committee

The committee's report attempts to deal with a number of refugee and refugee-related issues. This dissenting report summarizes some of the key concerns of Conservative members on the committee.

Private Sponsorship of Refugees (PSR) Program

Conservative members of the committee believe that the assisted relative class should not be reinstated without a proper evaluation of the effect this may have on the existing family class program and existing inventories. Put simply, reinstatement of the assisted relative class should only be considered after a thorough evaluation of its potential impacts on the immigration process and the costs and benefits to the overall program.

The Refugee Appeal Division

On the issue of implementation of the Refugee Appeal Division, a majority vote by all members of the opposition parties defeated a Conservative motion to hear from former Immigration Ministers, Hon. Joe Volpe Hon. Judy Sgro and Hon. Denis Coderre.

Opposition refusals to hear from these former Ministers was most regrettable as these former Ministers would have been able to provide important testimony as to why each refused to implement the Refugee Appeal Division while having had every opportunity to do so as former Ministers of Citizenship and Immigration.

It is worth noting what former Ministers Volpe and Sgro had to say when asked about whether they would implement the Refugee Appeal Division.

On Thursday, March 10, 2005 Mr. Volpe stated:

"I might remind the House, Mr. Speaker, that all failed claimants can make an appeal to the Federal Court, and they are also subject to a pre-removal risk assessment and have applications for H & C in the process."

On Tuesday, November 1, 2005 he stated:

"It takes too long for decisions to be made and too long for decisions, once they are made, to have an effect. Simply by adding another layer of review or appeal to what we already have will do little to address the shortcoming, in fact, it may make it worse. My decision therefore is not to implement the RAD."

On Tuesday, November 2, 2004, former Liberal Immigration Minister Judy Sgro said:

"It's important that people who seek protection in our country receive it as quickly as possible. To introduce at this particular time the appeal system that you were referring to would have completely, I think, brought the system to a halt."

Based on the evidence at hand, implementing the Refugee Appeal Division (RAD) at this time would provide very limited benefit at a very high cost. To put things in context, it is important to note that the RAD would only provide a review on the record similar to a federal court review, without the calling of additional evidence or the provision of new or additional facts. Outside of the fact that it can substitute its own decision, the difference as to the scope of the appeal is limited.

What is needed is better process, not more process. To add another layer of appeals and process would simply make an already extremely lengthy refugee determination process even longer.

Failed refugee claimants can apply for a Federal Court review of their decision. They can also apply for a pre-removal risk assessment and for permanent residence on humanitarian and compassionate grounds, including consideration of possible risk if returned to their home country.

As things stand, it can take years to conclude the adjudication of a case. To add additional months and even possibly years to the delays is unfair to refugees and their families who expect a timely resolution and decision with respect to their application for refugee status. In the current context, increasing the length of the refugee determination process would potentially do more harm than good.

Therefore, Conservative members of the committee recommend that implementation of the RAD should not be considered at this time. Resources would be better directed at seeking ways to improve and streamline the existing refugee determination process as a whole.

People who Seek Sanctuary in Churches

People seeking refuge in churches often do so as a means of last resort. Often they may choose to seek sanctuary after having received negative decisions from the Immigration and Refugee Board (IRB), the Federal Court or from their Pre-Removal Risk Assessment hearing.

For the integrity of the system, when all avenues for appeal and review have been exhausted including appeals for permanent resident status based on humanitarian and compassionate grounds, individuals should respect our laws and leave voluntarily, without having to force the appropriate authorities to take specific actions to remove these individuals.

IRB Appointments Process and Backlog

On November 3, 2006, the then Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Monte Solberg, asked for an independent review of the selection process for making appointments to the IRB. In January 2007, the executive director of the Public Appointments Commission Secretariat, Peter Harrison, completed a report recommending changes to the way the IRB members are selected.

It is important to note several important findings of the Public Appointments Commission Secretariat Report. The test used in the selection process represented in their view a reasonable yardstick for screening candidates against a declared member's competency. However, the standard actually applied for passing the written test was not high enough for the test to perform its intended function of reducing the initial group of applicants to a pool that merits review by a group of experts.

The data received by the Secretariat on December 1, 2006, indicated over 20% of the candidates referred to the Minister did not meet the minimum standard of 36 points which in and of itself was not a pass mark. To put it another way, the Advisory Panel and the Selection Board were using discretion to advance to the next stage some candidates who did not reach the minimum standard. The recommendation was that a pass mark be set where those who fail be excluded from further consideration.

It is interesting to note that most of the recommendations were acceptable to retiring IRB Chair, Jean Guy Fleury. The recommendation that he found difficulty with is with the Minister appointing equal members to the advisory panel.

As stated in the Secretariat report, the original intent of the 2004 process was that the Advisory Panel members would be chosen jointly by the Minister and the Chair. The 2004 press release stated: "The advisory panel will be independent and representative of Canadians nominated by the IRB Chairperson and the Minister, the panel will..." It seems over time, the IRB Chair made all the nominations and it seemed he would like to have kept it that way. The Secretariat recommended that ministerial input take place on the selection of the members to the panel to preserve ministerial prerogative as otherwise the full discretion as to the three names to be presented to the Minister to fill a vacancy would be at the full discretion of the IRB Chair and the panel members he solely appointed. This would seem to place the whole process in the hands of an unelected member who is not accountable to the electorate.

It seems that both the IRB Chair and the Minister are equally able to appoint persons of specific backgrounds namely someone from the legal community, academia, non-governmental organizations and human resource experts. In the end, with a six member board, each equally appointed by the IRB Chair and Minister with the IRB Chair presiding, the Chair continues to have significant

input while at the same time preserving the Minister's prerogative at this stage of the selection process.

This is a balanced approach to streamlining the Board that will see both the Chair and the Minister appointing members.

The Safe Third Country Agreement

The Safe Third Country Agreement is part of a package of measures to enhance the management of joint Canada-US borders. Under the agreement, refugee claimants must seek protection in whichever country they first have an opportunity to do so unless they qualify for an exception. Although the process differs between countries, refugee claimants continue to have access to a full and fair refugee protection determination process in one country or another.

Conservative members of the committee believe that the agreement should be maintained but implementation should continue to be reviewed with CIC taking reasonable steps to publicize the exceptions to the agreement.

Dissenting Report from Bill Siksay MP (Burnaby-Douglas) New Democratic Party

New Democrats support the recommendations of the Standing Committee on Citizenship and Immigration report on Refugee policy with the following qualifications.

PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES (PSR) PROGRAMME

New Democrats support all the recommendations in this section, but make one additional recommendation. This recommendation is general in nature, and should apply across the refugee programme, not just in regard to the Private Sponsorship Programme.

Canada's experience with immigration and refugee resettlement has often shown that significant family reunification measures lead to more successful and happier immigrant and refugee settlement and adaptation outcomes.

New Democrats recognize the incredible pressure for family reunification felt by many refugees given the often horrific situations from which they have escaped. We also recognize the need to respond to their hope to ensure the safety of family members who may have suffered under similar circumstances. Canada must respond compassionately to ensure families separated by war, civil strife and persecution and often having endured lengthy stays under difficult conditions in refugee camps or in exile do not continue to be victimized by Canadian immigration and refugee policies. Canada must also recognize that the definition of family in the Immigration and Refugee Protection Act is limited and often does not reflect other cultural understandings of which family relationships are the most important and sustaining, nor does it recognize the family groupings that form when key family members have died or disappeared due to war, civil strife, or persecution.

Recommendation:

That the definition of family as applied to refugee family reunification be expanded immediately to enable the reunification of families that do not conform to the current and limited definition of family in IRPA.

THE SAFE THIRD COUNTRY AGREEMENT

New Democrats do not oppose the recommendations made in this section of the report but find them weak and of very limited value.

Canada has a proud history of refugee resettlement, and is known world wide for the generosity and fairness of its refugee determination system. Canada must not surrender its sovereignty or independence to any other country in matters related to the determination of refugee claims, or integrate its refugee determination system in any way with the refugee determination process of the

United States or any other country. Canadian refugee policies and processes must recognize that the interests of Canada and the United States are not identical when it comes to refugee determination and resettlement policy. Canada has also established policies which recognize that violence against women and gender-based persecution are grounds for protection-policies that have not been matched by the United States.

Recommendation:

That Canada immediately serve notice and then proceed to abrogate the Safe Third Country Agreement with the United States of America

SETTLEMENT ISSUES AFFECTING REFUGEES

New Democrats support the recommendations made in this section of the report but make one additional recommendation.

It is clear that children and youth who are refugees face particular hardships in adapting to life in Canada. Schools note specific challenges that face students, notably those who arrive in Canada in their teens and who have often not attended school for many years. More must be done to support settlement services for refugee and immigrant children and youth. As well, women often have particular settlement needs that require specific programmes.

Recommendation:

That significant new resources be directed to settlement programmes for children and youth who are immigrants and refugees, and for women who are immigrants and refugees.

d'identification des réfugiés. Il ne doit sacrifier ni sa souveraineté ni son indépendance à quiconque à l'égard des demandeurs d'asile, ni intégrer son système d'identification des réfugiés avec celui des États-Unis ou de quelque autre pays. Nos politiques et procédures à l'égard des réfugiés doivent reconnaître que nos intérêts et ceux des États-Unis divergent en matière de détermination du statut et de réinstallation des réfugiés. Le Canada a aussi établi des politiques qui reconnaissent que la violence faite aux femmes et la persécution fondée sur le sexe constituent des motifs de protection qui n'ont pas leur pendant aux États-Unis.

Recommandation :

Que le Canada avise immédiatement les États-Unis qu'il révoque l'Entente sur les pays tiers surs avec eux.

DIFFICULTÉS TOUCHANT L'ÉTABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS

Les néo-démocrates appuient les recommandations présentées dans cette partie du rapport, mais souhaitent en ajouter une.

Il est clair que les enfants et les adolescents réfugiés doivent surmonter des difficultés particulières pour s'adapter à la vie au Canada. Les écoles signalent des problèmes précis auxquels sont confrontés les élèves, notamment ceux qui arrivent au Canada à l'adolescence et n'ont pas fréquenté l'école pendant plusieurs années. Il faut faire plus pour appuyer les services d'établissement des enfants et des adolescents réfugiés et immigrants. Par ailleurs, les femmes ont souvent des besoins particuliers en matière d'établissement qui nécessitent des programmes spéciaux.

Recommandation :

Que de nouvelles ressources importantes soient affectées à des programmes d'établissement destinés aux enfants et aux adolescents immigrants et réfugiés, de même qu'aux femmes immigrantes et réfugiées.

Rapport dissident de Bill Siksay, député de Burnaby-Douglas Nouveau parti démocratique

Les Néo-démocrates appuient les recommandations du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur la politique d'asile, avec les réserves suivantes.

PROGRAMME DE PARRAINAGE PRIVÉ

Les Néo-démocrates appuient toutes recommandations de cette partie, avec un ajout. Cette nouvelle recommandation est générale et applicable à tout le programme des réfugiés, pas seulement au Programme de parrainage par le secteur privé.

L'expérience canadienne de l'immigration et de la réinstallation des réfugiés révèle que la réunification familiale donne souvent des résultats plus positifs et plus heureux d'installation et d'adaptation des réfugiés.

Les Néo-démocrates reconnaissent la pression incroyable subie par de nombreux réfugiés en faveur de la réunification familiale, étant donné les situations souvent affreuses auxquelles ils ont échappé. Nous reconnaissons également la nécessité de répondre à leur espoir d'assurer la sécurité des membres de leur famille qui peuvent avoir éprouvé les mêmes souffrances. Le Canada doit agir avec compassion pour que les familles séparées par la guerre, les conflits civils et la persécution, qui ont souvent connu des séjours longs et difficiles dans des camps ou en exil, ne continuent pas d'être victimes des politiques canadiennes d'immigration et de traitement des réfugiés. Le Canada doit également reconnaître que la définition de la famille dans *la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est limitée : elle ne reflète pas toujours l'importance de la famille dans certaines sociétés, ni les liens familiaux dans qui s'établissent quand des proches meurent ou disparaissent à cause des guerres, des conflits civils et de la persécution.

Recommandation :

Que la définition de la famille, dans le contexte de la réunification des familles de réfugiés, soit immédiatement élargie afin de permettre la réunification de familles qui ne correspondent pas à la définition limitée que prévoit la LIRP.

ENTENTE SUR LES PAYS TIERS SÛRS

Les Néo-démocrates trouvent que les recommandations de cette partie du rapport sont mièvres et de portée très limitée.

Le Canada est fier de ses antécédents en matière de réinstallation des réfugiés; il est reconnu dans le monde pour la générosité et l'équité de son système

président de la CISR et le ministre, le président continue d'avoir un apport important dans le processus de sélection, et la prérogative du ministre est préservée à cette étape.

C'est une manière équilibrée de rationaliser la Commission et de faire participer à la fois le président et le ministre à la nomination des commissaires.

L'Entente sur les tiers pays sûrs

L'Entente sur les tiers pays sûrs fait partie d'une série de mesures visant à améliorer la gestion de la frontière canado-américaine. Selon cette entente, les demandeurs du statut de réfugié doivent demander asile dans le premier pays où il leur est possible de le faire à moins de répondre à un critère d'exception. Bien que le processus diffère d'un pays à l'autre, les demandeurs du statut de réfugié continuent d'avoir accès à un processus complet et juste de protection des réfugiés et de détermination du statut quel que soit le pays.

Les membres conservateurs du Comité croient que l'Entente devrait être maintenue sauf que sa mise en œuvre devrait être revue et que CIC devrait prendre des mesures raisonnables pour faire connaître les exceptions contenues dans l'Entente.

Le 3 novembre 2006, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, l'honorable Monte Solberg, a demandé un examen indépendant du processus de sélection des candidats en vue des nominations à la CISR. En janvier 2007, le directeur exécutif du Secrétariat de la Commission des nominations publiques, Peter Harrison, a terminé un rapport recommandant une réforme du mode de sélection des membres de la CISR.

Il convient de souligner plusieurs constatations importantes figurant dans le rapport du Secrétariat de la Commission sur les nominations publiques. Par exemple, le test utilisé pour sélectionner les candidats en regard de la compétence attendue des commissaires semble approprié. Par contre, le critère effectivement appliqué pour départager les candidats au terme de l'examen écrit ne serait pas assez rigoureux pour que l'on atteigne l'objectif visé, à savoir réduire le groupe initial de candidats à un petit nombre dont le dossier mériterait d'être étudié par un groupe d'experts.

Les données reçues par le Secrétariat le 1^{er} décembre 2006 indiquaient que plus de 20 % des dossiers de candidature acheminés au ministre ne respectaient pas la norme minimale de 36 points, qui n'était pas en soi une note de passage. Autrement dit, le comité consultatif et le jury de sélection avaient le loisir de faire avancer à l'étape suivante certains candidats qui ne respectaient pas la norme minimale. Le rapport recommandait de fixer une note de passage et d'écarter le dossier des candidats qui ne l'atteignaient pas.

Il est intéressant de noter que la plupart des recommandations étaient acceptables aux yeux du président de la CISR qui prenait sa retraite, Jean-Guy Fleury. La recommandation qui semblait lui poser problème concernait la nomination par le ministre d'un nombre égal de membres au comité consultatif.

Comme il était indiqué dans le rapport du Secrétariat, l'intention de départ du processus amorcé en 2004 était que les membres du comité consultatif soient choisis conjointement par le ministre et le président. Le communiqué publié en 2004 disait ceci : « Le comité consultatif sera indépendant et représentant de la société canadienne. Les membres seront nommés par le président de la CISR et le ministre... » Or il semble que le président de la CISR ait fait toutes les nominations et qu'il voulait continuer de procéder ainsi. Le Secrétariat a recommandé que le ministre ait droit au chapitre en ce qui a trait au choix des membres du comité consultatif afin de préserver la prérogative ministérielle. Sinon le président de la CISR et les membres du comité nommés par lui auraient tout le loisir de choisir parmi les trois noms qui doivent être présentés au ministre pour combler un poste vacant. Tout le processus serait alors confié à un membre non élu qui n'a pas de comptes à rendre à l'électorat.

Le président de la CISR et le ministre sont capables également de nommer des personnes possédant des antécédents précis et issues du milieu de la justice, des universités, des organisations non gouvernementales et des ressources humaines. En bout de ligne, les six membres étant nommés également par le

Le mardi 2 novembre 2004, l'ex-ministre libéral de l'immigration, Judy Sgro, a déclaré :

« Il importe que les personnes qui cherchent la protection dans notre pays la reçoivent le plus rapidement possible. Mettre en place à ce moment-ci le système d'appel auquel vous avez fait allusion aurait complètement, d'après moi, paralysé le système. »

D'après les données dont nous disposons, la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés en ce moment donnerait très peu d'avantages mais coûterait très cher. Il faut bien comprendre en effet que la SAR ne ferait qu'ajouter une révision du dossier semblable à celle d'une cour fédérale, sans demander d'autres données. Hormis le fait qu'une SAR pourrait substituer sa propre décision, la différence de portée de l'appel serait limitée.

Ce qu'il faut, c'est améliorer le processus, et non l'allonger. L'ajout d'une étape ne ferait en effet qu'allonger le traitement déjà extrêmement long des demandes du statut de réfugié.

Les demandeurs déboutés peuvent s'adresser à la Cour fédérale pour faire réviser leur décision. Ils peuvent également demander un examen des risques avant renvoi et la résidence permanente pour des raisons humanitaires, ainsi que l'examen des risques s'ils sont renvoyés dans leur pays d'origine.

Il faut parfois des années avant de trancher un dossier. Il serait injuste pour les réfugiés et leurs familles d'ajouter à cette période plusieurs mois et peut-être même des années. Ils espèrent en effet que leur demande sera traitée et réglée dans les meilleurs délais. En ce moment, prolonger la durée de traitement du dossier ferait plus de mal que de bien.

Par conséquent, les membres conservateurs du Comité recommandent que la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés ne soit pas envisagée pour l'instant. Les ressources qu'on utiliserait à cette fin devraient plutôt servir à trouver des moyens d'améliorer et de rationaliser le processus actuel de détermination du statut de réfugié dans son ensemble.

Personnes cherchant refuge dans une église

Les personnes qui cherchent refuge dans une église le font souvent en dernier recours, après avoir reçu une décision négative de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), de la Cour fédérale ou de l'audience d'examen des risques avant renvoi.

Quand toutes les possibilités d'appel et de révision ont été épuisées, y compris l'appel du statut de résident permanent pour des raisons humanitaires, les personnes devraient respecter nos lois et quitter le Canada de leur propre gré, sans que les autorités concernées soient forcées de prendre des mesures de renvoi.

Rapport dissident des membres du Parti conservateur au sein du Comité

Le rapport du Comité tente d'apporter des solutions à des problèmes concernant les réfugiés. Le présent rapport dissident résume les principales préoccupations des membres conservateurs du Comité.

Programme de parrainage privé de réfugiés (PPR)

Les membres conservateurs du Comité croient que la catégorie de parents aidés ne devrait pas être rétablie à moins qu'on évalue bien l'effet que cela pourrait avoir sur l'actuel programme de la catégorie de la famille et sur le nombre de demandes à traiter. Autrement dit, le rétablissement de la catégorie de parents aidés ne devrait être envisagé qu'après une évaluation approfondie de ses répercussions possibles sur le processus d'immigration ainsi que de ses coûts et avantages pour l'ensemble du programme.

La Section d'appel des réfugiés

Sur la question de la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés, le vote majoritaire de tous les membres des partis d'opposition a défilé la motion conservatrice visant à entendre les anciens ministres de l'immigration, les honorables Joe Volpe, Judy Sgro et Denis Coderre.

Le refus des membres de l'opposition d'entendre ces anciens ministres est très regrettable car ceux-ci auraient été en mesure de fournir un témoignage important et d'expliquer pourquoi chacun d'eux a refusé de mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés alors qu'ils avaient tout le loisir de le faire pendant qu'ils étaient ministres de la Citoyenneté et de l'immigration.

Rappelons les paroles des ex-ministres Volpe et Sgro quand on leur avait demandé s'ils comptaient mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés.

Le jeudi 10 mars 2005, M. Volpe a déclaré :

« Je rappelle à la Chambre que tous les demandeurs qui se voient opposer un refus peuvent en appeler à la Cour fédérale. Ils sont également assujettis à un examen des risques avant renvoi et ont droit à présenter des demandes pour considérations humanitaires dans le cadre du processus. »

Le mardi 1^{er} novembre 2005, il a déclaré :

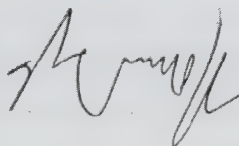
« Encore trop de temps s'écoule avant qu'une décision ne soit prise et avant que les décisions prises aient des répercussions. Le fait d'ajouter un autre mécanisme de révision ou d'appel à ce que nous offrons déjà ne nous permettra pas vraiment de régler ce problème. En fait, le résultat pourrait être pire. J'ai donc décidé de ne pas mettre la SAR sur pied. »

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur les questions touchant les réfugiés (séances n^{os} 15, 17, 20, 22, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 34, 43, 52, 53, 55, 56, 57, 58 et 59) est déposé.

Respectueusement soumis,



Le président,

député

Le 14 décembre 2004, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a adopté à l'unanimité la motion suivante :

Attendu que : La Section d'appel des réfugiés est incluse dans *La loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*; Le parlement a voté *La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, et qu'il est donc en mesure de s'attendre à sa mise en œuvre; et la Chambre des Communes et les parlementaires sont en droit de s'attendre à ce que ses engagements soient respectés par le Gouvernement du Canada; le comité de la Citoyenneté et de l'Immigration exige que le gouvernement, par sa ministre, mette en application la Section d'Appel des Réfugiés, et ce, sans délai⁽¹⁹⁾.

ce moment-ci le système d'appel auquel vous avez fait allusion aurait complètement [...] paralysé le système »⁽¹⁵⁾.

En 2005, le gouvernement n'avait pas mis sur pied la SAR, mais il n'en avait pas encore rejeté l'idée. Quand le ministre Volpe a comparu devant le Comité en mars 2005, il a déclaré :

Nous avons accepté l'an dernier environ 6 000 réfugiés de plus que l'année précédente. Donc, si une des fonctions de la Section d'appel des réfugiés était de donner aux gens plus de chances d'obtenir une réponse positive. ... Je pense qu'une augmentation de plus de 20 p. 100 du nombre de réfugiés que nous avons accueillis dans le système actuel montre que le système est efficace – il fonctionne déjà très bien.

Même si je n'ai pas complètement rejeté l'idée de créer cette section – c'est ce que j'ai essayé d'expliquer à M. Siksay –, je n'y vois pas la même urgence que pour certaines de nos autres priorités, compte tenu du fait que nous avons accueilli plus de réfugiés qu'avant avec le système en place⁽¹⁶⁾.

Cependant, le 1^{er} novembre 2005, en réponse à des questions posées pendant une audience du Comité sur le Budget supplémentaire des dépenses, le ministre Volpe a annoncé que le ministre ne mettrait pas en place la SAR. Il a expliqué que sa décision reposait sur l'absence de nécessité, puisque la CISR était un organisme professionnel et que d'autres garanties, comme l'évaluation des risques avant les renvois, rendait le système viable. Le ministre a déclaré que « la protection est véritablement l'objectif essentiel et c'est ce que le système actuel permet d'assurer »⁽¹⁷⁾.

En novembre 2006, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, l'honorable Monte Solberg, a déclaré devant le Comité « loin de moi l'idée de fermer la porte à quoi que ce soit. Mais si nous devons avoir une discussion au sujet de la Section d'appel des réfugiés, nous devons tenir une discussion plus large à propos du système de détermination du statut de réfugié en général »⁽¹⁸⁾.

MOTION DU COMITÉ PRÉCONISANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA SAR

(15) Honorable Judy Sgro, séance n° 6, 2 novembre 2004, à (0925).

(16) Honorable Joe Volpe, séance n° 24, 8 mars 2005, à (1250).

(17) Honorable Joe Volpe, séance n° 75, 1^{er} novembre 2005, à (1550).

(18) Honorable Monte Solberg, séance n° 23, 7 novembre 2006, à (0955).

En regroupant plusieurs étapes et critères de protection sous le pouvoir de décision unique de la Commission d'immigration et du statut de réfugié, et en combinant l'utilisation accrue de groupes spéciaux à membre unique au processus d'appel interne par écrit fondé sur le mérite, le projet de loi fera en sorte que les demandes du statut de réfugié puissent faire l'objet de décisions plus rapides et plus équitables⁽⁹⁾.

DECLARATIONS DES MINISTRES DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION SUR LA MISE SUR PIED DE LA SAR APRÈS L'ADOPTION DE LA LIPR

En avril 2002, il a été annoncé que la mise sur pied de la SAR était retardée en raison de « la surcharge du système »⁽¹⁰⁾. Le ministre Codere aurait promis à l'assemblée générale annuelle du Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), en mai 2002, qu'il mettrait en place la SAR dans un délai d'un an⁽¹¹⁾. En réponse à une question posée à la Chambre des communes en mai 2002, le ministre Codere a déclaré qu'il n'allait pas « suspendre, mais retarder l'implantation de cette instance pour nous assurer qu'on la fasse effectivement de la bonne façon », et que les plans seraient finalisés dans un délai d'un an⁽¹²⁾. Cependant, en mars 2003, le ministre Codere, qui comparaisait devant le Comité, a déclaré avoir dit qu'il s'était seulement engagé à la réunion du CCR à « proposer des options » dans un délai d'un an⁽¹³⁾.

Lorsque la ministre Sgro a comparu devant le Comité en mars 2004, elle a laissé entendre que CIC étudierait la mise sur pied de la SAR dans le cadre d'un processus global de rationalisation du système et qu'elle « étudierait cette section pour voir comment nous pouvons l'intégrer au processus d'examen, si c'est pertinent »⁽¹⁴⁾. Cependant, lorsque la ministre Sgro a comparu devant le Comité en novembre 2004, elle a déclaré que la SAR ne serait pas mise en place en raison de problèmes d'arrière et précisé qu'il « importe que les personnes qui cherchent la protection dans notre pays la reçoivent le plus rapidement possible » et que « mettre en place à

- (9) Hansard révisé, n° 21, 37^e législature, 1^{re} session, lundi 26 février 2001.
- (10) Communiqué de CIC, « La mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés est retardée », 29 avril 2002.
- (11) Communiqué du Conseil canadien pour les réfugiés, « CCR Calls on Minister to Name Date for Refugee Appeal », 22 mai 2002.
- (12) Hansard révisé, n° 180, 37^e législature, 1^{re} session, 1^{er} mai 2002.
- (13) Honorable Dennis Codere, séance n° 50, 20 mars 2003, à (1135).
- (14) Honorable Judy Sgro, séance n° 4, 24 mars 2004, à (1630).

nécessaires pour prendre la décision initiale. Dans une analyse du projet de loi C-11 article par article, M^{me} Atkinson affirmait que :

Le recours à des tribunaux composés d'un seul commissaire est l'un des éléments qui permettra de rendre le système de détermination du statut de réfugié plus efficace et rationnel [...].
Les décisions des tribunaux à un seul commissaire peuvent faire l'objet d'un appel devant la Section d'appel des réfugiés. En sus de juger en appel ces affaires individuelles, l'une des principales fonctions de la Section d'appel des réfugiés est d'assurer la cohérence de la prise de décisions des tribunaux à un commissaire, car elle pourra rendre des décisions ayant valeur de précédent qui guideront la Section de la protection des réfugiés aux fins des décisions ultérieures.

Donc, le tribunal à un membre est un élément clé de notre rationalisation du système, afin que les demandeurs ayant besoin de protection l'obtiennent plus rapidement – et que la protection soit refusée à ceux qui n'en ont pas besoin – et l'équilibre est rétabli par la Section d'appel des réfugiés⁽⁷⁾.

La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration de l'époque, l'honorable Elinor Caplan, faisait également un lien entre la SAR et la réduction du nombre de commissaires de la CISR nécessaires pour entendre un cas. Dans son témoignage devant le Comité, la ministre déclarait que :

Le projet de loi C-11 apporte des améliorations importantes à notre système de protection des réfugiés. Il regroupe plusieurs étapes et des critères actuels en une seule décision visant la protection. Il comporte un recours plus fréquent à un tribunal composé d'un seul commissaire et prévoit la création d'une section interne d'appel au sein de la CISR. Ensemble, ces mesures permettront de prendre rapidement – mais aussi équitablement – l'importante décision relative à l'octroi du statut de réfugié ou non et permettront aussi d'effectuer un examen efficace⁽⁸⁾.

La ministre Caplan a fait des déclarations similaires pendant le débat sur le projet de loi C-11 en deuxième lecture à la Chambre des communes :

- (7) Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes, Citoyenneté et Immigration Canada, séance n° 27, 17 mai 2001, à (1140).
- (8) Honorable Elinor Caplan, séance n° 2, 1^{er} mars 2001, à (0915).

la Commission⁽³⁾. Quand les responsables ont évoqué la possibilité de passer des audiences devant deux commissaires à des audiences devant un commissaire en vertu de la LIPR, le projet de SAR a été encouragé comme offrant une garantie importante de l'intégrité des décisions relatives à la détermination du statut de réfugié. Dans le communiqué initial accompagnant la mise en application de la LIPR, CIC déclarait que la loi réaffirmait l'engagement du gouvernement à « accélérer les décisions [...] tout en assurant un traitement équitable » en regroupant le processus et « en rendant plus fréquentes les audiences devant un seul commissaire en raison de la création d'une nouvelle procédure d'appel sur dossier devant la Commission »⁽⁴⁾.

Le président de la CISR à l'époque, M. Peter Showler, a déclaré ceci devant le Comité pendant son étude du projet de loi C-11 :

D'ores et déjà, la grande majorité des décisions de protection seront rendues par un seul commissaire, contrairement au modèle actuel en vertu duquel les revendications sont normalement entendues par un tribunal composé de deux commissaires. Les audiences tenues par un commissaire unique sont un moyen beaucoup plus efficace de trancher les revendications. Il est vrai que les revendicateurs ne pourront plus tirer profit du bénéfice du doute actuellement accordé par un tribunal composé de deux commissaires. Toutefois, cet inconvénient perçu est largement compensé par la création de la section d'appel des réfugiés, la SAR, où tous les demandeurs d'asile déboutés et le ministre pourront interjeter appel des décisions rendues par la SPR⁽⁵⁾.

La sous-ministre adjointe de CIC Joan Atkinson a témoigné que les décisions de la SAR créeraient des précédents utiles qui renforceraient la cohérence des décisions de la CISR, et qu'elles étaient essentielles à la rationalisation du système⁽⁶⁾. M^{me} Atkinson a également déclaré que la SAR devait compenser la réduction du nombre de commissaires de la CISR

- (3) Il y avait peu d'exceptions à la règle relative aux décisions partagées. Lorsque les deux commissaires ne s'entendaient pas sur le statut de réfugié au sens de la Convention d'une personne, mais que tous deux s'entendaient sur le fait que le demandeur d'asile avait détruit sans raison valable des pièces d'identité ou s'était rendu dans le pays où il disait craindre d'être persécuté après avoir demandé l'asile, la décision *défavorable* au demandeur d'asile était présumée être celle de la Commission.
- (4) Communiqué de CIC, « Dépôt du projet de loi sur l'immigration et la protection des réfugiés », 21 février 2001.
- (5) Peter Showler, président, CISR, séance n° 5, 20 mars 2001, à (0915).
- (6) Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes, Citoyenneté et Immigration Canada, séance n° 3, 13 mars 2001, à (1125).



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DECLARATIONS PASSES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SUR LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

INTRODUCTION

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)⁽¹⁾, qui a reçu la sanction royale le 1^{er} novembre 2001 et est entrée en vigueur le 28 juin 2002, créait une nouvelle section au sein de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) : la Section d'appel des réfugiés (SAR). Les articles de la LIPR qui auraient établi le SAR ne sont pas entrés en vigueur et le nouveau mécanisme d'appel n'a jamais été mis sur pied. De 2001 à nos jours, les fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et de la CISR, ainsi que les anciens ministres de la Citoyenneté et de l'Immigration, ont peu à peu abandonné le projet de mise sur pied de la SAR. Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (le Comité) a déjà recommandé la constitution de la SAR à une occasion.

DECLARATIONS RELATIVES À LA MISE SUR PIED DE LA SAR PENDANT LA PROMULGATION DE LA LIPR

Pendant l'adoption du projet de loi C-11⁽²⁾, qui est ainsi devenu LIPR, des représentants de CIC et de la CISR ont témoigné devant le Comité au sujet des dispositions du projet de loi qui auraient établi la SAR. En vertu de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, les demandes d'asile étaient entendues par des tribunaux formés de deux commissaires. En cas de décision partagée, la décision favorable au demandeur d'asile était présumée être la décision de

(1) 2001, ch. 27.
(2) Projet de loi C-11, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées, ou en danger, 37^e législature, 1^{re} session.

ANNEXE E

DÉCLARATIONS PASSÉES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SUR LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

PRODUIT POUR LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Andrew Kitching

Division du droit et du gouvernement

Le 23 mars 2007

Service d'information et de recherche parlementaires



En vous souhaitant bonne chance dans toutes vos entreprises futures, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Monique Laplante, présidente du Comité consultatif
Ottawa (Ontario)

Peter Carver
Edmonton (Alberta)

Beverley Nann
Burnaby (Colombie-Britannique)

John Scratch
Ottawa (Ontario)

Nick Summers
St. John's (Terre-Neuve)

c.c. Mme Diane Finley
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration

associations auxquelles appartenaient les candidats ne comptaient pas du tout dans nos discussions ni nos recommandations.

Nous savons que la décision ultime de sélectionner le personnel revient au pouvoir exécutif. Cependant, nous demeurons convaincus que dans un système vraiment fondé sur le mérite, la sélection doit être à l'abri de l'interférence politique réelle ou apparente. Nous exhortons la ministre à reconsidérer l'idée de remplacer cet organe consultatif indépendant par un autre dans lequel le gouvernement aurait beaucoup de poids. C'est ce changement projeté qui est au départ de notre décision commune de démissionner.

Vous le savez sûrement, plusieurs membres du Comité ont émis des doutes à la mi-2006 sur la volonté du gouvernement à procéder à des nominations au mérite, quand pour des raisons qu'on ignore, la sélection des candidats que nous avions retenus a été suspendue, et que le renouvellement du mandat de membres expérimentés et bien considérés de la Commission a été rejeté. Nous avions prévu avec justesse que ces actions nuisaient à la productivité de la CISR et ferait tort à sa réputation durablement acquise de faire primer le mérite sur toute autre considération. Un de nos membres, avocat administratif respecté de l'Ontario, a même démissionné pour cette raison.

Les soussignés sont demeurés en poste afin de compléter la procédure de sélection après le tout premier appel public de candidatures, en septembre 2006. Notre tâche est maintenant terminée. Nous sommes convaincus qu'après cette procédure et les précédentes, vous pourrez proposer à la ministre de nombreuses personnes hautement qualifiées de partout au Canada. Nous exhortons la ministre à faire des nominations à partir de cette liste, afin de permettre à la CISR d'être à nouveau complète et de pouvoir mener à bien son important rôle dans la société canadienne.

Le Rapport Harrison s'interroge sur la décision du Comité consultatif d'avoir retenu pour l'entrevue quelques candidats qui avaient échoué à l'examen écrit. Vous vous rappellerez que quand le Comité a entrepris son travail, l'examen était tout nouveau. Nous craignons qu'il surevalue les compétences à l'analyse légale par rapport aux autres qui sont essentielles, comme la capacité de tenir compte des conditions socioculturelles, des normes et des croyances dans le pays d'origine du revendicateur sans négliger les obligations humanitaires internationales du Canada. Les membres du Comité considèrent qu'il faut considérer des personnes qui ont par ailleurs des états de service et des compétences impressionnantes et qui ont reçu des notes inférieures au test, jusqu'à ce que celui-ci ait vraiment fait ses preuves et puisse mesurer la gamme complète des compétences désirées. Comme plusieurs candidats ont réussi l'entrevue, nous sommes convaincus d'avoir bien agi.

En terminant, nous vous remercions de nous avoir permis de travailler à la Commission dans cette période difficile de son histoire. Nous apprécions la détermination que votre personnel et vous de direction avez démontrée dans l'établissement du processus de sélection basée sur le mérite.

ANNEXE D LETTRE DE DÉMISSION DES MEMBRES DU GROUPE CONSULTATIF

M. Jean-Guy Fleury
Président de la Commission de l'immigration
et du statut de réfugié
Place Minto, l'Édifice Canada
344, rue Slater, 11^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0K1

Le 27 février 2007

Objet : Démission de membres du groupe consultatif

Monsieur,

Nous vous informons par la présente de notre démission du Comité consultatif, qui entre en vigueur immédiatement. Nous démissionnons à la suite du rapport *Processus de nominations par le gouverneur en conseil – Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada* (Rapport Harrison) et des déclarations faites à la presse par le bureau de Mme Diane Finley, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui affirme en accepter toutes les recommandations. Nous avons également pris note de votre propre démission comme président de la Commission, en date du 16 mars 2007.

En général, nous acceptions les recommandations du Rapport Harrison, et nous sommes heureux de voir qu'elles reprennent beaucoup de mesures établies en 2004 avec l'accord du Comité consultatif, mais nous souhaitons faire connaître nos inquiétudes face au jury de sélection du président dont plusieurs membres doivent être nommés par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Les sous-signées se sont tous joints au Comité consultatif en 2004 à votre invitation. Nous sommes un groupe hétérogène, aux antécédents différents et des liens variés au domaine de l'immigration. Nos débats animés, témoignaient des perspectives diverses que nous avions dans notre tâche. Néanmoins, nous nous étions réunis avec l'objectif fondamental de faire primer le mérite dans les nominations à la CISR. Nous estimons avoir largement réussi.

Nos recommandations sur les candidats à la Commission répondaient à la seule nécessité de trouver des personnes qualifiées dans la vaste gamme de compétences retenues par votre personnel et vous-même. Les opinions politiques, les antécédents ou les

ANNEXE C

LETTRE DE DÉMISSION DE JEAN-GUY FLEURY ANCIEN PRÉSIDENT, COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le 23 février 2007

L'honorable Diane Finley
Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
365, avenue Laurier Ouest
Edifice Jean-Edmonds
Tour Sud, 21^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 1L1

Madame la Ministre,

Je vous avise officiellement par la présente que j'ai l'intention de quitter mon poste de président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) à compter du 16 mars 2007. Bien que les quatre années que j'ai passées à titre de président aient été pleinement satisfaisantes sur les plans tant personnel que professionnel, je crois venu le moment d'effectuer un changement à la direction de la Commission. Après bientôt 42 années de service, je me sens prêt à consacrer plus de temps à ma famille et à entreprendre de nouveaux projets, notamment d'arrêter ma propre entreprise. Je suis fier des réalisations créatrices et innovatrices que nous avons accomplies pendant mon mandat de président de la CISR, qu'il s'agisse de l'élimination de l'arrêté à la Section de la protection des réfugiés, du programme de transformation ou de la mise en œuvre d'un processus de nomination fondé sur le mérite pour les commissaires nommés par décret. De plus, d'après mes discussions avec des représentants de votre bureau, je suis encouragé par la perspective que des nominations auront bientôt lieu pour la CISR.

Je tiens également à vous laisser, à vous et à mon successeur, le dossier d'analyse pour un changement organisationnel à la CISR. La Commission a réalisé de grands progrès jusqu'à maintenant, mais grâce aux changements de gouvernance proposés dans l'analyse, elle pourrait devenir un tribunal encore plus efficace, efficient et, en bout de ligne, plus équitable. La structure actuelle de la CISR remonte à plusieurs années et manque de clarté en ce qui concerne l'imputabilité. Je vous encourage fortement à approfondir cette question avec le prochain président ou la prochaine présidente.

Je peux vous assurer que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour permettre une transition sans heurts.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les plus dévoués.

Jean-Guy Fleury

cc Kevin Lynch
Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet

Rico-Martinez, Francisco

Romero House

Speranza, Cynthia

Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et
immigrantes

The Presbyterian Church in Canada

United Food Products and Commercial Workers Union

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

All Saints Lutheran Church

Amnistie internationale Canada

Association du Barreau canadien

Collacott, Martin

Conférence des évêques catholiques du Canada

Conseil canadien pour les réfugiés

Cour fédérale du Canada

District scolaire de Burnaby

Elected Sponsorship Agreement Holders

First Unitarian Congregation of Ottawa

Fraser Health

Harrison, Peter

Harvard Law School

Initiatives canadiennes oecuméniques pour la justice (KAİROS)

L'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants (ACSEI)

L'Église unie du Canada

Mennonite New Life Centre of Toronto

Metro Toronto Chinese and Southeast Asian Legal Clinic

ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

Municipalité de Burnaby

National Alliance of Philippine Women in Canada

Paroisse catholique romaine St. Joseph

48	2007/04/17	<p>À titres personnels</p> <p>Peter Harrison, sous-ministre délégué principal Affaires indiennes et du nord Canada Sous-ministre, Résolution des questions des pensionnats indiens Canada</p> <p>Nick Summers, ancien membre du Comité consultatif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié</p> <p>Association du Barreau canadien</p> <p>Stephen Green, secrétaire Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté Tamra Thomson, directrice Législation et réforme du droit</p> <p>Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQADI)</p> <p>Joseph Allen, avocat et président</p> <p>Conseil canadien pour les réfugiés</p> <p>Janet Dench, directrice générale</p> <p>À titre personnel</p> <p>Jean-Guy Fleury, ancien président Commission de l'immigration et du statut de réfugié</p>
50	2007/04/24	

29	2006/12/12	Cour fédérale du Canada Wayne Gamons-Williams, greffier intermédiaire Direction du greffe, Service administratif des tribunaux judiciaires Raymond Guénette, administrateur en chef par intérim Bureau de l'administrateur en chef, Service administratif des tribunaux judiciaires Legistec Inc. John Frecker, président
31	2007/02/01	Comité central mennonite du Canada Ed Wiebe, coordinateur Programme national des réfugiés Elected Sponsorship Agreement Holders Martin Mark III, coordinateur Parrainage privé pour réfugiés, Services catholiques transculturels, diocèse catholique romain de Toronto Carolyn Vanderlip, coordinatrice Parrainage privé pour réfugiés, diocèse anglican de Niagara L'Eglise unite du Canada Sarah Angus, membre Comité consultatif, justice et paix Heather MacDonald, coordinatrice Programme des réfugiés et de migration, Groupe de la justice et des relations oecuméniques mondiales A titre personnel Francisco Rico-Martinez, codirecteur FCJ Refugee Centre Harvard Law School Deborah Anker, professeure de droit clinique Programme pour l'immigration et les réfugiés Efrat Arbel, adjoint chercheur de Deborah Anker, Programme clinique pour l'immigration et les réfugiés Amnistie internationale Canada Claudette Cardinal, coordinatrice Réfugiés, Section canadienne francophone
34	2007/02/13	Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes Richard Goldman, responsable Volet Protection

Paroisse catholique romaine St. Joseph

Pierre Gauthier

Comité des relations communautaires pour réfugiés

Romero House

Mary Leddy, directrice

Professeure, Coalition de l'Ontario pour réfugiés

The Presbyterian Church in Canada

Stephen Allen, secrétaire associé

Ministères de la Justice

L'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants (ACSEI)

Fariborz Birjandian, membre

Morteza Jafarpour, membre

Wai Young, directrice générale

Conférence des évêques catholiques du Canada

2006/11/28

26

Roger Ebacher, président de la commission

(archevêque de Gatineau)

Commission épiscopale des affaires sociales

Brendan O'Brien, (archevêque de St. John's)

Commission épiscopale des affaires sociales

District scolaire de Burnaby

Diana Mumford, commissaire

Fraser Health

Karen Roth, infirmière de la santé publique,

Burnaby Health Promotion and Prevention

Municipalité de Burnaby

Sav Dhalliwal, conseiller

Basil Luksun, directeur

La planification et des installations

Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration

2006/12/05

27

Micheline Aucoin, directrice générale,

Direction générale des réfugiés

Luke Morton, conseiller juridique principal

Services juridiques

Janet Siddall, sous-ministre adjointe associée

Opérations

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
L'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants (ACSEI) Farborz Birjandian, membre Bridget Foster, membre à titre personnel Chris Friesen, secrétaire Stephan Reichhold, membre à titre personnel Reza Shahbazi, président	2006/09/26	15
Conseil canadien pour les réfugiés Janet Dench, directrice générale Francisco Rico-Martinez, co-président Groupe de travail - Protection au Canada Debra Simpson, membre	2006/10/03	17
Initiatives canadiennes oecuméniques pour la justice (KAİROS) Jennifer Devries, coordonnatrice de programme Réfugiés et migration Cecilia Diocson, directrice générale National Alliance of Philippine Women in Canada Avvy Go, directrice générale Metro Toronto Chinese and South East Asian Legal Clinic Stan Raper, coordinateur national de Agricultural Workers Programme United Food and Commercial Workers Union	2006/10/19	20
All Saints Lutheran Church Gordon Walt, vice-président Conseil de la congrégation	2006/11/02	22
First Unitarian Congregation of Ottawa Phil Nagy, président Comité Hittschmanova, Congrégation unitarienne universaliste		
L'Église unie du Canada Heather MacDonald, coordonnatrice Programme des réfugiés et de migration, Groupe de la justice et des relations oecuméniques mondiales		

très frustrant. Si vous vivez et travaillez ici, 550 \$ peuvent sembler peu, mais si vous tentez de survivre avec des prestations d'aide sociale de 500 \$ par mois, que vous n'avez pas d'emploi et que votre famille est à l'étranger, c'est beaucoup d'argent.

¹⁰⁴

Le Comité abonde dans le même sens et recommande :

Que le gouvernement abolisse immédiatement les frais de 550 \$ actuellement exigés des personnes protégées pour traiter leur demande de résidence permanente au Canada, de même que les frais de 550 \$ exigé pour traiter les demandes présentées pour des motifs d'ordre humanitaire au nom de femmes et d'enfants qui souhaitent échapper à la violence familiale dont ils sont victime.

En février 2006, le Comité a entendu un témoignage convaincant de la part de défenseurs de ces réfugiés :

Comme les réfugiés, ma famille a fui le Vietnam à la fin des années 70, en quête de liberté. Comme ces réfugiés, ma famille s'est embarquée sur des petits bateaux qui prenaient l'eau. Ils ont risqué leur vie sur la mer, affronté des tempêtes, à la recherche d'un nouvel espoir. Comme ces réfugiés, ma famille s'est retrouvée dans un nouveau pays, dans un camp de réfugiés, ignorant de quoi le lendemain serait fait.

À la différence de ces réfugiés, ma famille a eu de la chance: le Canada nous a tendu une main compatissante et ma famille a pu s'établir à Vancouver. À la différence de ces réfugiés qui ont eu des enfants dans des camps, je suis né au Canada en 1980. Mes droits ont été respectés, j'ai pu étudier, aller à l'université, devenir un professionnel et contribuer à la vie d'une société qui nous a tant donné, à ma famille et à moi. Sans cette chance, j'aurais fort bien pu être l'un de ces réfugiés philippins, ou l'un de leurs enfants, toujours en rade après 16 ans, ignorant quoi faire leur vie. Leurs droits ne sont toujours pas reconnus. Le problème dure ¹⁰³.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Comité a appris que les défenseurs des réfugiés apatrides ont eu l'occasion de s'entretenir avec le ministre de Citoyenneté et Immigration et des hauts-fonctionnaires à CIC et au Cabinet du premier ministre et on leur aurait laissé entendre que le gouvernement s'apprête à intervenir dans ce dossier.

Le Comité recommande encore une fois :

Que le gouvernement du Canada intervienne sans délai pour permettre la réinstallation au Canada des 156 réfugiés vietnamiens apatrides toujours coincés aux Philippines.

NOTE SUR LES FRAIS EXIGÉS DES RÉFUGIÉS

Enfin, le Comité souhaite formuler quelques observations sur la question des frais exigés des réfugiés qui demandent le statut de résident permanent. En avril 2005, le Comité a entendu des témoignages au sujet de ces frais qui, pour bien des réfugiés et leurs familles, constituent un obstacle et un fardeau financier de taille, comme en témoignent les propos suivants tenus par une avocate de Parkdale Community Legal Services :

Parce que nous demandons aux réfugiés qui ont reçu l'asile au Canada de payer 550 \$ par adulte et 150 \$ par enfant pour présenter une demande de résidence, ils retardent le plus possible le dépôt de cette demande ou ne la présentent pas du tout parce qu'ils n'en ont pas les moyens. Dans l'auditoire, aujourd'hui, il y a bien des gens qui ont fait des dons, comme certaines églises et organisations communautaires de Toronto. Mais c'est

Le Comité recommande :

- Que le gouvernement entreprenne la préparation et la publication d'une étude comparative exhaustive des services d'établissement et de leur financement à la lumière des ententes provinciales, notamment en ce qui concerne les cours de langue offerts aux immigrants et aux réfugiés.

- Que CIC adopte des normes nationales pour remédier aux disparités observées dans les services d'établissement offerts d'une province à l'autre, et fasse en sorte que l'obtention de tous les transferts fédéraux au titre des services d'établissement soit conditionnelle au respect de ces normes par les provinces, sous réserve des dispositions de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains.

- Que CIC consacre d'importantes ressources à l'établissement des jeunes immigrants et réfugiés.

- Que CIC finance la création de centres d'établissement multiservices dans les régions qui accueillent une forte proportion d'immigrants.

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APATRIDES AUX PHILIPPINES

Le Comité prend note de la situation des Vietnamiens apatrides aux Philippines qui n'a toujours pas été résolue. En 2001, ce pays comptait au-delà de 2 000 réfugiés apatrides, coïncés la-bas depuis plus de dix ans. Bien des pays ont fait leur part pour permettre à ces réfugiés de se réinstaller ailleurs, dont le Canada qui a accueilli 23 réfugiés en 2006. Pour 156 de ces apatrides réfugiés aux Philippines, l'avenir demeure toutefois incertain.

Une motion adoptée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration le 28 septembre 2006 et agréée par la Chambre des communes le 12 décembre 2006 exhortait le gouvernement à permettre de toute urgence le rétablissement au Canada des réfugiés vietnamiens coïncés aux Philippines¹⁰².

Seulement 47 p. 100 des fonds destinés à l'établissement des immigrants en Colombie-Britannique servent à financer les programmes et les services à l'intention des immigrants. Le reste alimente le trésor public.⁹⁸

Le Comité reconnaît également la place importante que les enfants et les jeunes occupent dans les familles de réfugiés. Il leur faut souvent acquérir la maîtrise de l'anglais ou du français plus rapidement que les autres membres de la famille, ce qui peut occasionner des tensions et un déséquilibre des pouvoirs au sein de la famille. Les villes canadiennes qui doivent accueillir des immigrants en grand nombre parviennent tant bien que mal à fournir des services d'éducation aux enfants des immigrants et des réfugiés. Certes, l'enseignement du français et de l'anglais aux enfants présente des défis, mais comme l'a souligné une représentante membre du district scolaire de Burnaby, le nombre d'étudiants immigrants et réfugiés qui ont des besoins particuliers en matière d'éducation et qui ont souvent des difficultés d'apprentissage de tout ordre a considérablement augmenté.⁹⁹

Des témoins œuvrant dans le secteur de l'établissement croient que les fonds affectés à l'établissement devraient être orientés tout particulièrement vers les enfants et les jeunes : « ... les fonds de CIC ont toujours été principalement utilisés pour les adultes. Il existe très peu de programmes conçus pour les jeunes. En fait, la seule source de financement pour les jeunes à laquelle nous avons eu accès était Service Canada, ... et l'ancien DRHC¹⁰⁰ ».

Des témoins ont signalé au Comité que les réfugiés et les immigrants sont de plus en plus nombreux à s'installer en périphérie des grandes villes canadiennes plutôt que dans les villes elles-mêmes. Il est extrêmement difficile à ces banlieues d'absorber cet afflux extraordinaire de nouveaux arrivants puisque leurs services ne sont pas adaptés et qu'elles n'ont pas l'infrastructure matérielle nécessaire. Ainsi, un témoin de la ville de Burnaby a souligné au Comité que parce que bon nombre des services d'établissement sont situés en plein cœur de Vancouver, les nouveaux arrivants de Burnaby doivent parfois s'imposer de longs déplacements dans la grande région métropolitaine de Vancouver pour obtenir des services d'établissement de base.¹⁰¹

Le Comité est fort aise d'apprendre, de la bouche de représentants de la ville de Burnaby, en Colombie-Britannique, que la ville compte aménager des centres qui offriront divers services aux immigrants et qui profiteront des économies d'échelle, par exemple des services de traduction.

98	Wai Young, directrice générale, Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants, réunion n° 25, 21 novembre 2006, (9 h 50).
99	Diana Mumford, commissaire, District scolaire de Burnaby, réunion n° 26, 28 novembre 2006, (9 h 10).
100	Farbortz Birjandian, membre à titre personnel, Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants, réunion n° 15, 26 septembre 2006, (10 h 00).
101	Mme Karen Roth, infirmière de la santé publique, Burnaby Health Promotion and Prevention, Fraser Health, réunion n° 26, 28 novembre 2006, (9 h 20).

particulier les cours de langue offerts aux immigrants et aux réfugiés. Des témoins ont aussi indiqué au Comité que les problèmes d'établissement de jeunes immigrants et réfugiés. On a part de certains problèmes reliés à l'établissement de jeunes immigrants et réfugiés. On a aussi indiqué au Comité que les problèmes d'établissement dans les régions comptant une forte proportion d'immigrants pouvaient se régler uniquement avec la collaboration des collectivités, notamment au moyen de centres d'établissement multiservices.

Les fonds pour l'établissement et l'intégration au Canada ont été bloqués en 1996. En novembre 2006, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il verserait, aux fins de l'établissement, 307 millions de dollars supplémentaires, répartis sur deux ans, aux provinces et aux territoires, sauf au Québec avec lequel il a conclu une entente distincte. Ces fonds visent à épauler les nouveaux venus qui sont de moins en moins en mesure de se tailler une place sur le marché du travail et de tirer parti de la prospérité du Canada. Comme l'a indiqué l'ex-ministre Solberg au Comité, il est « inacceptable de constater que le revenu des nouveaux arrivants était 32 p. 100 plus bas que la moyenne canadienne en 2003, alors qu'il était 25 p. 100 au-dessus de la moyenne en 1980⁹⁶ ».

Bien que le Comité se réjouisse des fonds additionnels versés par le gouvernement, les organismes offrant des services d'établissement ont abordé certains des problèmes concrets que pose le mode de financement, en particulier le fait que le financement n'est subordonné à aucune norme nationale ou exigence de rendement aux termes des ententes fédérales-provinciales. À ce sujet, un témoin a dit au Comité :

Je dirais, à propos de la question des services comparables, des normes nationales, compte tenu de cette nouvelle somme de 307 millions de dollars offerte par le gouvernement conservateur, que cet argent devrait être utilisé en appliquant des principes directeurs et des protocoles. Nous craignons que l'absence de services comparables offerts dans les différentes régions du pays ne crée une concurrence entre les provinces qui amènerait les immigrants à rechercher les régions du pays qui leur offrent le plus de soutien⁹⁷.

Des témoins se sont plaints des disparités dans la répartition des fonds affectés à l'établissement en vertu des ententes fédérales-provinciales. À leur avis, ces fonds ne sont pas nécessairement alloués aux bénéficiaires auxquels ils sont destinés :

[...] cela dépend des ententes sur l'immigration qui existent ou n'existent pas dans certaines provinces. Par exemple, le ministre est allé en Colombie-Britannique annoncer l'octroi de ces nouveaux fonds à la province, mais comme c'est cette dernière qui les reçoit et qu'il y a eu une entente entre la Colombie-Britannique et le gouvernement fédéral sur l'immigration, cet argent va dans les recettes générales.

96 Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, réunion n° 23, 7 novembre 2006, (10 h 30).
97 Chris Friesen, secrétaire, Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants, réunion n° 15, 26 septembre 2006, (9 h 30).

- Que CIC veille à ce que l'article 167 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés soit appliqué de façon à permettre la tenue d'une audience dès que la crédibilité d'une demande est en cause et chaque fois qu'un demandeur se voit refuser une audience devant la CISR.

- Que CIC modifie sa politique relative aux renvois pour interdire le renvoi de personnes dans des zones de guerre ou dans des zones de guerre imminente, quel que soit le résultat de leur demande d'ERAR.

- Que CIC modifie sa politique relative aux renvois pour que toute personne dont la cause a été soumise en arbitrage à un organe international, par exemple au Comité des Nations Unies contre la torture, soit autorisée à demeurer au Canada jusqu'à ce qu'une décision ait été rendue au sujet de sa demande.

DIFFICULTÉS TOUCHANT L'ÉTABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS

Pour faciliter l'établissement des réfugiés au pays, le gouvernement du Canada a mis en œuvre plusieurs programmes. Les principaux services d'établissement qu'offre CIC sont : le Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants, le Cours de langue communautaires se chargent d'offrir les services en vertu d'ententes de contribution officielles conclues avec CIC. D'autres programmes prévoient des fonds pour l'établissement des immigrants et des réfugiés. Ainsi, dans le cadre du Programme d'aide au rétablissement, des organismes reçoivent des fonds qui les aident à assumer les coûts liés à divers services : accueil des réfugiés aux points d'entrée, hébergement temporaire et aide nécessaire pour trouver un logement permanent, achat d'articles ménagers essentiels et orientation générale à la vie au Canada. Dans le cadre du Programme des prêts aux immigrants, financé au moyen du Trésor, des prêts sont consentis pour le paiement des frais des examens médicaux à l'étranger, pour l'acquisition de documents de voyage et pour le paiement des frais de transport au Canada.

Au cours de l'étude, le Comité a entendu des témoignages au sujet de l'établissement des immigrants et des réfugiés au Canada. Bien que ces témoignages portaient principalement sur les difficultés d'établissement auxquelles se heurtaient les immigrants et les réfugiés, le Comité n'ignore pas que des défis particuliers se posent aux réfugiés au Canada.

Des témoins œuvrant dans le secteur et représentant CIC ont parlé des dépenses globales liées à l'établissement des immigrants et des réfugiés. Ils ont parlé du financement et des services d'établissement qui diffèrent d'une province à l'autre, en

Le Comité reconnaît que la mise en place de la SAR aiderait grandement à régler les problèmes relatifs à l'ERAR. L'existence d'un processus d'appel ou d'examen pour juger du bien-fondé d'une demande permettrait d'empêcher que les demandeurs se servent de l'ERAR pour essayer de faire corriger des erreurs commises par la CISR au moment de statuer sur leur demande d'asile initiale.

Le Comité recommande :

- Que le gouvernement prenne des mesures pour que l'examen des risques avant renvoi (ERAR) ne relève plus de la compétence de CIC mais soit plutôt confié à la CISR.

- Que le gouvernement abroge les dispositions de la LIPR qui interdisent à un demandeur de présenter une demande d'asile s'il a déjà présenté une demande antérieurement et que celle-ci a été rejetée, retirée ou abandonnée.

- Que le gouvernement modifie la LIPR pour permettre à la CISR de rouvrir les dossiers lorsque les circonstances ont changé de manière significative ou qu'entre-temps, d'importants nouveaux éléments de preuve se sont fait jour.

- D'ici à ce que des mesures législatives soient adoptées pour transférer la responsabilité de l'ERAR à la CISR et accorder à celle-ci une plus grande marge de manœuvre en ce qui concerne le réexamen des demandes, le Comité recommande :

- Que CIC offre une meilleure formation aux agents responsables de l'ERAR, en particulier en ce qui a trait aux règles de présentation de la preuve, à l'interprétation et à l'application de la LIPR et aux normes internationales en matière de droits de la personne. La formation devrait prévoir des consultations avec les intervenants et les parties intéressées au sujet des normes qui devraient s'appliquer à l'ERAR.

- Que CIC communique aux intervenants de l'information sur les compétences et les conditions de mandat des agents responsables de l'ERAR.

la détermination arbitraire des éléments de preuve documentaire; le défaut d'examiner la crédibilité de manière indépendante à la suite d'une conclusion défavorable par la CISR;⁹³ un niveau de preuve trop élevé en regard de ce que requièrent la loi et la jurisprudence.

Des représentants du Ministère ont indiqué que le processus d'examen des risques avant renvoi pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire et qu'il se voulait, non pas un pallier d'appel définitif, mais plutôt un mécanisme de sécurité garantissant que les circonstances n'avaient pas changé depuis la décision initiale.

Un témoin a indiqué au Comité que l'examen des risques avant renvoi constituait une mesure de protection qui n'aurait plus de raison d'être si le système était plus efficace dans l'ensemble :

L'examen des risques avant renvoi est exigé par la loi lorsqu'il y a un retard. La première décision que prend la Section de la protection des réfugiés est l'évaluation du risque et cette évaluation est valable pour un délai raisonnable. Si on attend deux ans avant de renvoyer la personne et une guerre civile et un changement de gouvernement et toutes ces autres choses dans ce pays, il est possible que les conditions objectives sur lesquelles la Section de la protection des réfugiés a fondé sa décision aient totalement changé. Il faut donc faire l'examen du risque avant renvoi peu de temps avant le renvoi. Ce n'est pas du tout nécessaire si la personne est renvoyée très rapidement après la décision initiale⁹⁴.

Dans un mémoire remis au Comité, la section francophone d'Amnistie internationale formule un certain nombre de recommandations en vue d'une refonte du processus d'examen des risques avant renvoi. Certaines de ces recommandations ne nécessiteraient aucune modification législative. C'est le cas, par exemple, de la mise en place de la Section d'appel des réfugiés, de l'amélioration de la formation des agents responsables de l'ERAR, de la communication par CIC d'information sur les compétences et les conditions de mandat des agents responsables de l'ERAR et de la possibilité d'obtenir une audience. Les solutions à long terme qui nécessiteraient des modifications législatives, portent sur l'adoption de mesures pour retirer à CIC la responsabilité des demandes d'ERAR et confier plutôt à la CISR le soin d'effectuer ces examens, pour permettre à un demandeur d'être entendu, même s'il a déjà une demande antérieure à son dossier et pour renforcer les pouvoirs de la CISR afin de lui permettre de rouvrir les dossiers de demande d'asile si les circonstances changent de manière significative ou si de nouveaux éléments de preuve sont disponibles⁹⁵.

93 Mme Claudette Cardinal, coordinatrice, Réfugiés, Section canadienne francophone, Amnistie internationale Canada, réunion n° 34, 13 février 2007, (11 h 00).

94 John Frecker, président, Legistec Inc., réunion n° 29, 12 décembre 2006, (10 h 45).

95 Le processus d'examen des risques avant renvoi au Canada, Mémoire présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, Chambre des communes, Ottawa, par Amnistie internationale, Section canadienne francophone, la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes et le Centre Justice et Foi, 13 février 2007.

90	John Freccker, président, Legistec Inc., réunion n° 29, 12 décembre 2006, (10 h 20).
91	Jahanshan Assadi, représentant au Canada, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, réunion n° 7, 29 mai 2006, (16 h 30).
92	John Freccker, président, Legistec Inc., réunion n° 29, 12 décembre 2006, (10 h 15).

En analysant les dossiers des demandeurs d'asile déboutés ayant demandé l'appui de nos organisations, nous avons constaté des pratiques nous portant à croire que l'ERAR souffre d'un problème systémique. En voici des exemples pratiques : le rejet d'éléments de preuve apparemment dignes de foi sans mention des raisons ayant mené à ce rejet;

La section francophone d'Amnistie internationale trouve que le processus d'examen des risques avant renvoi laisse à désirer pour les raisons suivantes :

Lors de l'évaluation des risques avant le renvoi, on peut faire valoir, éventuellement, des preuves de changement de circonstances dans le pays d'origine, par exemple un coup d'Etat ou une guerre civile ou quelque chose de semblable, qui rendraient le renvoi dans le pays d'origine dangereux. Mais il s'agit d'un processus très limité⁹².

Ainsi le demandeur n'a jamais la possibilité de remettre en litige les éléments entendus par le membre unique de la Section du statut de réfugié. Le dossier est clos, à moins que la décision soit cassée par la Cour fédérale à l'occasion du contrôle judiciaire.

Il existe une autre mesure, l'évaluation des risques avant le renvoi, qui intervient s'il y a un retard important entre le moment où le demandeur est débouté et le moment où il est renvoyé. Cette mesure porte uniquement sur des allégations de circonstances différentes dans le pays d'origine.

limitée :

Comme les demandeurs ne peuvent présenter de nouveaux éléments de preuve après qu'on a statué sur la demande d'asile initiale, l'examen des risques a une portée limitée :

Des témoins ont exposé au Comité les limites du processus d'examen comme filet de sécurité pouvant remédier aux erreurs possibles dans le traitement des demandes d'asile. Comme l'a indiqué le Haut Commissariat, « [...] l'examen des risques avant renvoi, ERAR, est un important filet de sécurité, particulièrement lorsqu'une période de temps relativement longue s'est écoulée entre une décision négative et le renvoi. Comme la demande pour considérations d'ordre humanitaire, l'ERAR est une procédure restreinte qui ne corrige pas une décision négative prise en première instance⁹¹ ».

Un témoin a laissé entendre qu'il y aurait lieu de confier le processus aux représentants de la CISR : « Personnellement, j'aurais souhaité que cette évaluation soit prise en charge par la Commission, parce que là s'y trouvent les experts⁹⁰ ».

En ce qui concerne la formation, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les agents chargés des examens ne reçoivent pas assez de formation pour déterminer si les demandeurs ont besoin de protection. Des représentants de CIC ont expliqué les limites de la formation que devaient recevoir les agents chargés des examens :

Pour ce qui est des compétences et de la formation des agents d'ERAR, ils suivent une période de formation de deux semaines au cours de laquelle ils ont une formation sur l'évaluation des réfugiés et sur la loi sur les réfugiés, la loi internationale et la loi canadienne. Ils ont également des compétences en matière de prise de décision, de pondération et de soupesage — évaluation de la preuve. Ce sont des agents expérimentés au départ, pour ce qui est du programme de l'immigration et de leurs capacités à évaluer l'information, mais ils suivent une formation précise de deux semaines concernant la protection des réfugiés⁸⁶.

Monte Solberg, ex-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a cependant signalé que la période de formation de deux semaines fait fond sur un ensemble de compétences déjà acquises :

Je rappelle que le ministère compte sur des fonctionnaires expérimentés et qui ont acquis une formation considérable au sein du ministère. Ils prennent des décisions tout le temps. Ce sont des décideurs expérimentés. Ce n'est pas comme s'il s'agissait des personnes qui sortent de l'école, et qui prendraient ce genre de décisions au bout de deux semaines⁸⁷.

Le Comité a demandé d'autres renseignements sur les compétences et les qualifications des agents chargés des examens, mais les représentants de CIC lui ont dit qu'il ne pourrait obtenir de renseignements détaillés en raison de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. On a dit au Comité que les agents reçoivent une formation obligatoire et spécialisée d'une durée de neuf jours sur l'examen des risques avant renvoi et que les bureaux régionaux de CIC organisent des activités d'apprentissage continu⁸⁸. On lui a également fait savoir que le Ministère examinera tous les cours de formation portant sur l'examen et que, dans le cadre des activités d'apprentissage continu, il déterminera s'il est nécessaire de réviser la trousse de formation relative aux motifs d'ordre humanitaire et d'élaborer un cours sur la rédaction de rapports d'examen des risques avant renvoi⁸⁹.

- | | |
|----|---|
| 86 | Anna-Mae Grigg, directrice, Gestion des litiges, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, réunion n° 21, 26 octobre 2006, (9 h 45). |
| 87 | Monte Solberg, ex-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, réunion n° 23, 7 novembre 2006, (10 h 00). |
| 88 | Réponse de CIC à une demande de renseignements présentée par le Comité permanent de la Citoyenneté et de l'Immigration le 12 décembre 2006. |
| 89 | <i>Ibid.</i> |

RENVOI ET EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI

La Loi permet aux demandeurs déboutés qui font l'objet d'une mesure de renvoi de demander au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration un examen des risques avant renvoi. Un agent évalue les risques auxquels serait exposés les demandeurs d'asile s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine. Exception faite des personnes visées notamment par une procédure d'extradition ou par l'Entente Canada-États-Unis sur les tiers pays sûrs, presque tous les demandeurs d'asile peuvent se prévaloir de cette mesure. Le taux d'acceptation des demandes d'examen des risques avant renvoi est faible. Selon une ⁵⁵100 et 3 p. 100. La responsabilité de l'examen des risques avant renvoi incombe à CIC, mais en bout de ligne, c'est l'Agence des services frontaliers du Canada qui se charge de mettre les renvois à exécution.

L'examen est généralement effectué juste avant le renvoi; la demande d'examen des risques avant renvoi doit être présentée dans les 15 jours suivant l'avis, après quoi l'agent chargé de l'examen doit attendre au moins 30 jours pour décider d'approuver ou de rejeter la demande. Les examens se font pour la plupart sur dossier, mais une audience peut s'imposer si l'agent a des doutes quant à la crédibilité du demandeur.

Les agents chargés des examens sont habilités à déterminer si les demandeurs risquent de subir de la persécution ou de la torture ou encore des traitements cruels et inusités s'ils retourneraient dans leur pays d'origine. La norme applicable aux examens est la même que celle que la CISR utilise pour statuer sur les demandes d'asile. Si la CISR a déjà examiné les demandes d'asile, seuls de nouveaux éléments de preuve sont examinés, par exemple une preuve indiquant de nouvelles circonstances dans le pays d'origine.

Les personnes jugées en danger peuvent demander la résidence permanente. Dans le cas des personnes visées par une interdiction de territoire pour des raisons de sécurité, de grande criminalité, de criminalité organisée ou d'atteinte aux droits humains ou internationaux, une décision favorable à l'issue de l'examen entraînera le sursis temporaire de la mesure de renvoi. Les demandeurs faisant l'objet d'une décision défavorable doivent quitter le Canada.

Au cours de l'étude, un certain nombre de témoins ont parlé du processus d'examen des risques avant renvoi. Ils se préoccupaient en particulier du niveau de formation des agents chargés des examens et des limites du processus d'examen en tant que filet de sécurité pouvant pallier les lacunes du système. D'autres témoins ont mentionné que de pareils examens ne seraient peut-être plus nécessaires si le système permettait de mieux traiter les demandes d'asile.

illégal et il n'existe aucune donnée les confirmant. Mais si vous venez me voir dans mon bureau, vous verrez arriver chaque jour des réfugiés. Ils ont franchi la frontière sans se faire prendre et ils ont parfois payé jusqu'à 10 000 \$ pour passer au Canada.⁸³

À la Conférence des évêques catholiques du Canada, on s'est même demandé si l'Entente contrevient à la *Charte canadienne des droits et libertés* :

Premièrement, en concluant avec les États-Unis l'Entente sur les tiers pays sûrs, le Canada laisse à un État étranger le soin de décider du sort de personnes à qui nous refusons le statut de réfugié. Cela nous expose à violer nos obligations internationales en vertu de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, et notamment le principe du non-refoulement.

Le principe du tiers pays sûr permet au Canada de se laver les mains de ces obligations en toute impunité en laissant aux agents américains le soin de livrer, de refouler ou de détenir des gens qui auraient présenté autrement une demande de statut de réfugié valide. Comme il n'y a aucune possibilité d'appel, tout donne à penser que l'Entente sur les tiers pays sûrs viole la Charte des droits et libertés.⁸⁴

Le Comité recommande :

- Que le gouvernement du Canada soumette l'Entente sur les tiers pays sûrs à un examen détaillé et approfondi à tous les deux ans, à la lumière de l'évolution du droit des réfugiés aux États-Unis, afin de déterminer si le système américain continue de satisfaire aux normes acceptables à l'échelle internationale.

- Que CIC prenne des mesures pour mieux faire connaître les exceptions à l'Entente grâce à son site Web et à la diffusion de renseignements à l'intention des groupes américains de défense des réfugiés.

- Que CIC prenne immédiatement des mesures pour donner suite aux préoccupations du HCNUR au sujet de l'Entente, énoncées dans le Rapport de surveillance du HCR relatif à l'Entente sur les tiers pays sûrs rendu public un peu plus tôt.

83	Francisco Rico-Martínez, codirecteur, FCU Refugee Centre, <i>Ibid.</i> , (11 h 20).
84	Monseigneur Brendan M. O'Brien (archevêque de St. John's), Commission épiscopale des affaires sociales, Conférence des évêques catholiques du Canada, réunion n° 26, 28 novembre 2006, (10 h 15).

vous vivez dans une zone de conflit et que vous donnez un verre d'eau à une personne participant à ce conflit, vous aurez soutenu une organisation terroriste. C'est ce que dit la loi américaine aujourd'hui⁷⁹.

Mme Anker a aussi dit au Comité que lorsqu'il est question d'un enjeu aussi important que la persécution fondée sur le sexe, « [l]e Canada reconnaît clairement la violence faite aux femmes comme une forme de persécution et la persécution fondée sur le sexe comme motif de protection. Le droit américain est incertain à ce stade⁸⁰ ». Le délai d'un an pour présenter une demande d'asile en vertu du système américain de détermination du statut de réfugié a aussi été pointé du doigt comme étant moins généreux que les dispositions en vigueur au Canada :

Même si les gouvernements des États-Unis et du Canada soutiennent qu'ils offrent un généreux régime de protection des réfugiés, plusieurs aspects du régime d'asile américain violent les normes juridiques internationales. Par exemple, aux États-Unis, nous avons un délai d'un an, si bien qu'une personne doit demander l'asile dans un délai d'un an après son arrivée aux États-Unis, faute de quoi elle est déclarée inadmissible. Si elle est inadmissible, elle n'a droit qu'à une forme de protection appelée « sursis d'expulsion », qui oblige le requérant à satisfaire à un fardeau de preuve supérieur⁸¹.

À cause de ces lacunes, Mme Anker est d'avis que le Canada devrait réévaluer son engagement en vertu de l'Entente sur les tiers pays sûrs, étant donné la détérioration des mesures de protection offertes aux réfugiés aux États-Unis depuis son entrée en vigueur. Voici ce qu'elle avait à dire à ce sujet :

Aux termes de l'entente, le Canada doit déterminer si les États-Unis sont un tiers pays sûr pour les demandeurs d'asile. Ce n'est pas le cas pour nombre d'entre eux. Un élément crucial me semble être le fait que les renseignements sur lesquels le Canada a fondé sa décision que les États-Unis sont un pays sûr remontent à 2002. Des développements majeurs sont intervenus aux États-Unis au cours des cinq dernières années et je dirais que la plupart des problèmes actuels de notre régime d'asile ont été causés par ces développements⁸².

Enfin, des témoins ont affirmé au Comité que l'Entente met des vies humaines en danger parce que, de plus en plus, les demandeurs d'asile potentiels n'ont d'autre choix que de faire appel à des réseaux de traite de personnes :

Le plus grave, c'est que cette politique met clairement en danger des vies humaines. Des personnes se trouvent en danger dans un climat qui encourage les franchissements de frontières clandestins et met les personnes à la merci des trafiquants et pratiques contrebande dangereuses. Nous savons que l'ASFC et la GRC affirment ne pas posséder de données à cet égard. Rien d'étonnant à cela. Ce sont des pratiques

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*, (12 h 30).

81 *Ibid.*, (11 h 00).

82 *Ibid.*, (11 h 40).

des personnes pouvant présenter une demande d'asile recevable au Canada ne soient pas renvoyées dans leur pays d'origine avant d'avoir eu accès au système canadien de détermination du statut de réfugié. Le Comité prend acte que le gouvernement du Canada s'est engagé à éliminer progressivement le recours à cette politique et que, depuis le 31 août 2006, elle n'est appliquée que dans des circonstances exceptionnelles.

Le Haut Commissariat des Nations Unies a décrit brièvement d'autres problématiques de l'entente :

Parmi les autres sujets importants de préoccupation du HCR, notons : 1) le manque de procédures de réexamen; 3) les retards aux E.-U. dans les procédures de détermination de la recevabilité aux termes de l'Entente; 4) à certains égards, le manque de formation en ce qui a trait aux techniques d'entrevue; 5) le caractère inadéquat des conditions de détention aux E.-U. auxquelles sont soumis les demandeurs d'asile visés par l'Entente; 6) l'information publique insuffisante et/ou inaccessible en ce qui a trait à l'Entente; et 7) le nombre inadéquat d'employés au Canada pour traiter les demandes d'asile⁷⁸.

Globalement, les taux d'acceptation des réfugiés sont comparables au Canada et aux États-Unis. Selon les témoignages entendus par le Comité, pour la période allant de 2001 à 2005, le taux d'acceptation global s'élevait à environ 45 p. 100 aux États-Unis, alors qu'il était d'à peu près 43 p. 100 au Canada pour la même période. Des témoins ont fait part au Comité de préoccupations concernant l'exécution de l'Entente. Ils ont fait valoir que les demandeurs d'asile n'étaient pas tous traités de la même façon et que les taux d'acceptation variaient selon le pays d'origine et la nationalité. Des témoins ont dit au Comité que le Canada accepte plus de 80 p. 100 des demandes d'asile présentées par des ressortissants de la Colombie alors que les États-Unis en acceptent moins de 40 p. 100. Deborah Anker, professeure de droit au Harvard Law School, qui a comparu comme témoin, a donné un exemple de situation où des réfugiés colombiens se verraient refuser le statut de réfugié aux États-Unis :

L'un des exemples les plus frappants de l'application de cette règle est le cas des réfugiés colombiens. Les organisations de guérilla, notamment les FARC en Colombie, enlèvent souvent les gens et extorquent des rançons à leurs parents; c'est ainsi qu'elles se procurent leurs fonds, en kidnappant les gens et en rançonnant les familles. Ces dernières, bien entendu, payent la rançon pour ne pas voir leurs parents tués. Mais si elles payent, la loi américaine estime qu'elles ont fourni un « soutien matériel » à une organisation terroriste. Le niveau de contrainte subi, comme le veut le sens humanitaire fondamental que chacun dans cette salle partage, devrait constituer une dérogation absolue à l'interdiction du soutien matériel au terrorisme. Si vous êtes un enfant et que

- Il a été accusé ou condamné pour un acte criminel punissable par la peine de mort aux États-Unis ou dans un tiers pays.

- Il est un ressortissant d'un pays visé par un moratoire ou une personne qui n'a pas de pays de nationalité et qui réside habituellement dans un pays visé par un tel moratoire.

Ces exceptions s'appliquent à de nombreux demandeurs. Parmi les 4 041 personnes ayant demandé le statut de réfugié dans un poste frontalier terrestre du Canada entre le 29 décembre 2004 et le 28 décembre 2005, plus de 3 000 ont présenté une demande jugée recevable⁷⁵.

Des représentants de CIC ont fait valoir que la baisse du nombre de demandeurs d'asile n'était pas nécessairement attribuable à l'Entente sur les tiers pays sûrs, soulignant la tendance générale des mouvements de réfugiés :

Certains témoins ont attribué la diminution du nombre de demandes d'asile au Canada à l'Entente sur les tiers pays sûrs. Il est important de préciser que le nombre de revendications du statut de réfugié dans les pays industrialisés a diminué d'environ 50 p. 100 depuis 2001. Cette diminution au Canada est conforme à la tendance décelée à l'échelle internationale⁷⁶.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés surveille l'application de l'Entente pour déterminer si le Canada et les États-Unis s'acquittent des obligations que leur impose le droit international. Dans son rapport, il indique que l'Entente est appliquée, de façon générale, conformément au droit international :

le HCR estime que, dans l'ensemble, les parties se sont, de façon générale, conformées aux modalités de l'Entente et, en ce qui concerne ces modalités, au droit international des réfugiés. On donne généralement aux personnes qui demandent la protection une occasion adéquate de présenter une demande d'asile aux points d'entrée, et les décisions relatives à la recevabilité prises en vertu de l'Entente étaient généralement correctes⁷⁷.

Bien que le Haut Commissariat ait approuvé les modalités globales de l'Entente, il a relevé certains points qui pourraient être améliorés. Il se préoccupe tout particulièrement du recours soutenu à la « politique de retour temporaire » lorsque les agents aux points d'entrée ne sont pas en mesure de traiter les demandes d'asile. Une entrevue est fixée et le demandeur est renvoyé aux États-Unis en attendant d'être convoqué par les autorités canadiennes. Le Haut Commissariat a recommandé de mettre fin à cette politique afin que

75 *Ibid.*

76 Janet Siddall, sous-ministre adjointe associée, Opérations, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, réunion n° 27, 5 décembre 2006, (9 h 05).

77 HCR, Rapport de surveillance du HCR relatif à l'Entente sur les tiers pays sûrs, période du 29 décembre 2004 au 28 décembre 2005.

La politique concernant les tiers pays sûrs repose sur le principe que les demandeurs d'asile de certains pays ont accès à un système de détermination du statut de réfugié qui s'apparente à celui du Canada sur le plan qualitatif. Si les demandeurs sont traitement des demandes d'asile en empêchant la présentation d'un grand nombre de demandes qui feraient nécessairement double emploi avec celles qui sont soumises au processus de détermination du statut de réfugié. On veut aussi dissuader les réfugiés de chercher asile dans divers pays d'accueil jusqu'à ce qu'ils en trouvent un qui leur offrira protection. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré que, si elles sont étayées de mesures de protection adéquates, les ententes peuvent relever la protection internationale des réfugiés grâce au traitement ordonné des demandes d'asile.

Le Canada et les États-Unis ont signé l'Entente sur les tiers pays sûrs (l'Entente) en 2002, après les attentats du 11 septembre, mais les négociations à ce sujet avaient débuté avant. Cette entente est en vigueur depuis décembre 2004. Sitôt en vigueur, elle a eu des répercussions : pour la période allant du 29 décembre 2004 au 30 mars 2005, le nombre de demandes d'asile a chuté de 40 p. 100 aux points d'entrée frontaliers.⁷³ En 2005, le Canada a reçu 4 033 demandes à la frontière canado-américaine, soit 55 p. 100 de moins qu'en 2004⁷⁴. Jusqu'ici, les États-Unis sont le seul pays désigné par le Canada comme « tiers pays sûr ».

Aux termes de l'Entente, les demandeurs d'asile qui se présentent à des points d'entrée à la frontière canado-américaine ne peuvent se prévaloir du processus de détermination du statut de réfugié au Canada à moins de convaincre l'agent des services frontaliers, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils sont visés par l'une des larges exceptions prévues par règlement. Quiconque se présente à un poste frontalier terrestre peut présenter une demande d'asile au Canada dans les cas suivants :

- Il a un membre de la famille au Canada qui est citoyen canadien ou résident permanent; qui est accepté à titre de personne protégée; qui fait l'objet d'une mesure de renvoi à laquelle on a sursis pour motifs d'ordre humanitaire; qui est âgé d'au moins 18 ans, qui a présenté une demande d'asile et qui attend une audience de la CISR; qui est titulaire d'un permis de travail ou d'études valide.
- Il est un mineur non accompagné.

- Il est titulaire d'un visa pour entrer au Canada (autre qu'un visa de transit) ou est une personne qui peut être admise au Canada sans avoir obtenu un visa, mais qui doit obtenir un visa pour se rendre aux États-Unis.

73 CIC, Les premières statistiques compilées dans le cadre de l'Entente Canada-États-Unis sur les tiers pays sûrs révèlent une baisse du nombre de demandeurs d'asile, juin 2005.

74 CIC, Partenariat pour la protection — Examen de la première année, novembre 2006.

L'ancien président de la CISR a aussi affirmé dans son témoignage devant le Comité que l'arrêré des demandes d'asile à traiter s'accumule au rythme de 1 000 demandes de plus par mois en raison des postes vacants à la CISR⁷¹.

Le Comité croit que la crise actuelle à la CISR est très grave et exige des mesures immédiates.

Par conséquent, le Comité recommande :

- Que le gouvernement du Canada accélère le renouvellement des nominations des commissaires actuellement en fonction, afin de réduire l'arrêré des demandes d'asile, des demandes de conjoins et des appels interjetés à l'égard de mesures de renvoi, et que ce renouvellement se fonde sur une évaluation des compétences de base.

- Que le gouvernement du Canada nomme sans délai de nouveaux commissaires à la CISR en se servant du processus de sélection et des critères élaborés en 2004.

- Que le gouvernement rejette la recommandation 5 du rapport de la CNP.

- Que le pouvoir du ministre de recommander le renouvellement des nominations soit transféré au président de la CISR, qui se fondera sur une évaluation impartiale des compétences de base des commissaires pour recommander le renouvellement.

ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS

En vertu de la Loi, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration peut désigner des pays où les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés pour présenter leur demande.⁷² Cette disposition permet au Canada de négocier une entente sur les pays sûrs avec d'autres pays. Les demandeurs qui sont ressortissants de ces pays et qui entrent au Canada peuvent se voir refuser l'accès au système canadien de détermination du statut de réfugié.

71 *Ibid.*, (12 h 10).

72 Aux termes de l'alinéa 101(1)e) de la Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés, ch. 27, toute demande présentée par une personne « arrivée, directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement [...] » est jugée irrecevable et ne peut donc être étudiée par la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié. Ce pouvoir existait également dans la Loi sur l'Immigration, L.R.C., 1985, ch. I-2, remplacée par la Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés, mais aucun pays n'y était désigné.

Puis, en avril 2007, le Comité a de nouveau entendu Jean-Guy Fleury, qui a démissionné de son poste de président de la CISR le 16 mars 2007⁶⁵. M. Fleury a expliqué que son départ n'était pas attribuable à des pressions politiques, mais qu'il avait plutôt été rendu nécessaire par la transition à un nouveau gouvernement :

Ni le gouvernement, ni le BPM, ni le greffier, ni le BCP, personne n'a exercé de pression sur moi... J'ai décidé que c'était la meilleure chose à faire pour la commission parce que nous n'arrivions pas à obtenir un nombre suffisant de nominations, quel que soit le système utilisé; la Commission était pénalisée et elle avait besoin d'un nouveau président; le gouvernement avait besoin de nommer un nouveau président⁶⁶.

M. Fleury a refusé de se prononcer sur la question de savoir si la CISR était ou non en crise, mais il a dit que « la dernière année avait été extrêmement difficile pour ce qui est des nominations et du renouvellement des nominations » et que, cette année-là, la CISR avait perdu environ « 300 ans d'expérience⁶⁷ ». M. Fleury a expliqué qu'il était normal qu'il y ait des postes vacants à la CISR après une élection. Cependant, lorsque le Comité lui a demandé si la période de transition avait été normale ou extraordinaire, il a fait observer qu'il s'agissait d'une « transition difficile⁶⁸ ». Il a aussi dit au Comité qu'il fallait intervenir le moins possible dans le processus de renouvellement des nominations :

Si je pouvais utiliser mes propres termes, je dirais que je respecte le fait que le gouvernement peut décider qui il veut nommer, et qu'il peut choisir le genre de processus de sélection qu'il souhaite. Je suis arrivé à la commission et j'ai constaté que si l'on voulait professionnaliser l'institution, il fallait séparer l'étape de la sélection de celle de la nomination. J'estime que lorsqu'on mélange les deux, on politise le processus de sélection, qu'on le veuille ou non.

Je pense que pour les tribunaux administratifs — cela ne vaut pas pour toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil mais pour les tribunaux administratifs, — en particulier pour le nôtre et le travail qu'il fait, il faut séparer les deux⁶⁹.

Lorsque le Comité lui a demandé ce qu'il pensait de la recommandation du rapport de la CNP de permettre au ministre de nommer la moitié des membres du jury de sélection, il a répondu : « Ce n'est certainement pas la direction que j'aurais choisie⁷⁰ ».

65 M. Jean-Guy Fleury, lettre au ministre de Citoyenneté et Immigration Canada, 23 février 2007 http://www.irb-cisr.gc.ca/irb-media/nouvelles/2007/fleury_letter_f.htm.
66 Jean-Guy Fleury, ancien président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 50, 24 avril 2007, (11 h 40).
67 *Ibid.*, (11 h 20).
68 *Ibid.*, (11 h 55).
69 *Ibid.*, (12 h 00).
70 *Ibid.*, (11 h 10).

62	Nick Summers, ancien membre du Comité consultatif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 48, 17 avril 2007, (11 h 20).
63	<i>Ibid.</i> , (13 h 40).
64	Joseph Allen, avocat et président, Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAAAD), réunion n° 49, 19 avril 2007, (11 h 25).

Je dois très respectueusement exprimer mon désaccord à ce sujet. Le mandat et les fonctions des commissaires de la CISR consistent uniquement à entendre les parties en cause et les faits présentés en preuve et à rendre une décision conforme au droit, aux principes de justice naturelle, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les politiques gouvernementales ne peuvent pas, et ne devraient jamais, être prises en compte dans ce processus décisionnel⁶⁴.

Les recommandations du rapport qui préconisent la nomination des membres du comité consultatif externe par le ministre s'expliquent partiellement, selon moi, par une adhésion au principe voulant qu'il soit légitime et approprié que les candidats retenus soient au diapason des politiques gouvernementales.

D'autres témoins entendus par le Comité se sont aussi dits préoccupés par les recommandations du rapport de la CNP. Joseph Allen, de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration (AQAAAD), a indiqué que les questions de politiques n'avaient pas leur place dans le processus de nomination :

Nous avons pu constater qu'il y avait des candidats extrêmement bien qualifiés, selon leur curriculum vitae, qui n'ont pas bien réussi à l'épreuve. En toute équité à leur égard, nous estimions avoir l'obligation de vérifier si l'épreuve témoignait avec justesse de leurs compétences. Puis dans un petit nombre de cas, après y avoir réfléchi et en avoir discuté, nous avons décidé que certains candidats devaient être interviewés.⁶⁵

Nous ne comprenions pas non plus pourquoi il aurait fallu nommer des représentants du ministre au comité de sélection, sauf pour rendre le processus plus partisan. Depuis que nous avons été nommés au comité, avec l'intention ferme qu'il n'y aurait pas de partisanerie dans le processus de sélection, nous étions d'avis que toute tentative pour rendre le processus partisan serait contraire aux conditions dans lesquelles nous avons accepté d'en faire partie, et nous ne pouvions pas accepter cela⁶². Lors de sa comparution devant le Comité, M. Summers a répondu à certaines des critiques du rapport de la CNP et dit que l'examen ne servait pas à sélectionner définitivement les candidats :

Le processus de sélection que nous avons en place fonctionnait extrêmement bien. Nous avons de très bons candidats, nous transmettons la candidature de gens qui étaient excellents. Le problème n'était pas notre processus de sélection, c'était que le bureau du ministre ne nommait pas de gens.

La publication en janvier 2007 d'un rapport de la Commission des nominations publiques (CNP) intitulé *le Processus de nomination par le gouverneur en conseil — Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada*⁵⁹ a également mis en relief la question des nominations à la CISR. Ce rapport a été préparé pour le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration conformément à la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Il examine certaines des lacunes que semble comporter le processus de nomination actuel, comme le fait que l'examen utilisé pour juger des compétences des candidats ne comporte pas de note de passage, et que certains candidats soient recommandés au jury de sélection malgré de faibles résultats à l'examen. Le rapport de la CNP fait état d'un certain nombre d'autres questions : le rythme des campagnes de recrutement; des options de recrutement ciblées; le maintien de la pratique selon laquelle le gouverneur en conseil doit fournir trois noms pour chaque poste vacant; l'information continue des candidats éventuels à des nominations ou à des renouvellements de mandats; des mandats initiaux de trois ans; et des renouvellements de mandats pour une période de cinq ans, puis de deux ans.

Cependant, la recommandation 5, qui prend position en faveur d'un retour aux nominations politiques au comité de sélection des candidats, est l'élément du rapport de la CNP qui a soulevé le plus de controverse. La CNP préconise en fait de regrouper le comité consultatif et le jury de sélection, et formule ensuite la recommandation suivante :

Il y aurait lieu d'appliquer la prérogative ministérielle comme il était prévu au moment de la mise en place du processus de sélection des commissaires de la CISR en 2004 : que le Comité consultatif actuel soit conservé ou qu'un nouveau comité soit constitué (par le regroupement du Comité consultatif et du Jury de sélection du président), le ministre et le président de la CISR devraient nommer chacun la moitié des membres externes. Le président de la CISR devrait présider soit le Comité consultatif ou le nouveau comité.⁶⁰

Après la publication du rapport de la CNP, cinq membres du comité consultatif ont démissionné en guise de protestation⁶¹. L'un d'eux, Nick Summers, a comparu devant le Comité. M. Summers a expliqué en ces termes la raison de sa démission :

- | | |
|----|--|
| 59 | Processus de nomination par le gouverneur en conseil — Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Rapport au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration du Canada, janvier 2007, accessible sur le site : http://www.cic.gc.ca/francais/pub/cisr-processus.html . |
| 60 | Processus de nomination par le gouverneur en conseil — Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Rapport au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration du Canada, janvier 2007, http://www.cic.gc.ca/francais/pub/cisr-processus.html . Dans les témoignages, le rapport est désigné sous l'appellation de rapport Harrison, du nom du fonctionnaire responsable de sa préparation, à savoir M. Peter Harrison. |
| 61 | PM defends refugee board changes, <i>Toronto Star</i> , 1 ^{er} mars 2007, accessible à l'adresse http://www.thestar.com/News/article/186996 . |

- 57 Stephen Green, secrétaire, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien, réunion n° 49, 19 avril 2007, (11 h 10).
- 58 Janet Dench, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 49, 19 avril 2007, (11 h 30).

Permettez-moi de vous donner un exemple. Un Irakien qui fuyait la persécution dans son pays est arrivé au Canada il y a 10 mois. Il attend toujours de connaître la date de son audience pour la revendication du statut de réfugié. Son épouse est demeurée avec leur bébé au centre-ville de Bagdad où chacun risque sa vie sans cesse. Si la CISR pouvait compter sur un effectif complet, cet homme aurait probablement déjà eu droit à son audience. Dans la situation actuelle, nul ne sait quand cela se produira ni quand, si sa requête est accueillie, il pourra amorcer les procédures pour faire venir son épouse et sa fille au Canada⁵⁸.

Nous voulons souligner les effets dévastateurs de l'incapacité du gouvernement à nommer des commissaires pour les réfugiés et les personnes en attente d'un appel dans les cas de parrainage par la famille. Les revendicateurs doivent attendre de plus en plus longtemps pour une audience parce qu'il n'y a tout simplement pas assez de commissaires pour tenir ces audiences. C'est une situation très pénible pour les réfugiés qui doivent vivre une anxiété incessante en attendant de savoir si le Canada va les protéger. Cette attente est d'autant plus atroce pour les réfugiés qui sont séparés des membres de leur famille immédiate.

Le Conseil canadien pour les réfugiés a décrit en ces termes l'impact du manque de commissaires sur ceux qui sont en attente d'une décision :

La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés définit clairement ses objectifs, dont un est la réunification des familles. Le problème, c'est que les gens qui témoignent devant cette Commission pour tenter de faire accepter au Canada des membres de leur famille qui ont été refusés attendent jusqu'à trois ans parce qu'il manque de commissaires pour les entendre. Les Canadiens et les résidents permanents sont séparés de leur époux ou épouse, conjoint ou conjointe et parent parce qu'il n'y a personne pour entendre leur cause. Il y a actuellement huit requêtes portant sur cette question particulière déposées à la Cour fédérale : « Je suis Canadien. J'ai mon statut de résident permanent. On a refusé d'accorder un visa à mon épouse. Il n'y a personne pour entendre ma demande. Aidez-moi. » C'est ce qui se produit en ce moment.

Au plan de la sécurité, il n'y a personne pour entendre les demandes de particuliers qui devraient ou non être renvoyés du Canada. Il manque de commissaires, et nous avons des gens qui ont peut-être été condamnés et qui ont parfaitement le droit dans certaines circonstances de comparaître devant la Commission et de se défendre pour pouvoir rester — ou le ministre fait valoir le contraire —, mais il n'y a personne pour les entendre en raison de la pénurie⁵⁹.

Bien franchement, il y a une crise à l'heure actuelle. Quand le gouvernement a pris le pouvoir, cinq postes étaient vacants; il y a en a maintenant plus de 50 à combler.

mais il n'y avait pas de renouvellement de mandat non plus pour ceux dont la reconduction du mandat avait été recommandée. Il semblerait que c'était tout simplement parce qu'ils avaient été nommés alors que les libéraux étaient au pouvoir.⁵⁴

Lorsqu'il a comparu devant le Comité en octobre 2006, M. Fleury lui-même s'est dit d'avis que le pouvoir de recommander au gouverneur en conseil le renouvellement de la nomination des commissaires de la CISR devrait être confié non pas au ministre, mais au président de la CISR :

Contrairement à d'autres tribunaux provinciaux, je n'ai pas le pouvoir de renouveler les nominations. Les gens se tournent donc vers la classe politique... pour obtenir l'appui dont ils ont besoin pour faire renouveler leur nomination.

Je crois qu'on a tort de procéder de cette façon. Ces gens prennent tous les jours des décisions indépendantes sur des questions d'immigration et de statut de réfugié. Cependant, ils ont l'impression que, pour faire renouveler leur nomination, ils doivent s'en remettre à la classe politique... pour avoir du soutien. J'espère qu'on mettra fin à cette pratique.

Je crois que le renouvellement des nominations devrait relever du président. Je n'ai aucune objection à ce que le gouvernement procède aux nominations à l'origine, mais les commissaires devraient par la suite être évalués. Ce processus de renouvellement des nominations est incertain. Je ne peux planifier, et puis il y a toute la question de la partisannerie politique.⁵⁵

En novembre 2006, l'ex-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, l'honorable Monte Solberg, a affirmé dans son témoignage au Comité que le problème des nominations allait être réglé sous peu grâce à une campagne de recrutement énergique, prévoyant la publication d'annonces dans les quotidiens du pays. Dans le cadre de cette campagne, 350 demandes d'emploi ont été reçues, dont le traitement nécessitera environ quatre mois. Se fondant sur cette vague de demandes, le ministre estimait que la CISR serait bientôt dotée d'un effectif complet.⁵⁶

En 2007, les préoccupations au sujet du processus de nomination à la CISR n'avaient pas toutes été dissipées. En avril 2007, Stephen Green, un représentant de l'Association du Barreau canadien, a indiqué que le manque de commissaires exerçait des pressions sur le système, et avait des répercussions sur la sécurité nationale du Canada :

54	M. Nick Summers, ancien membre du Comité consultatif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 48, 17 avril 2007, (11 h 20).
55	Jean-Guy Fleury, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 19, 17 octobre 2006, (10 h 25).
56	Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, réunion n° 23, 7 novembre 2006, (10 h 10).

Au cours de la même réunion, M. Fleury a indiqué au Comité que, sur les 156 postes de commissaire existants, 40 sont vacants et que c'est l'une des raisons pour lesquelles la CISR n'a pu réduire son arriéré : « si nous avions tous les commissaires dont nous avons besoin, nous pourrions réduire l'arriéré plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Nous avons atteint un plateau pour l'instant...⁵¹ » Selon M. Fleury, si de nouveaux commissaires ne sont pas nommés rapidement, l'arriéré devrait augmenter au cours de l'exercice 2006 pour s'établir à environ 24 000 ou 25 000 cas.⁵²

Certains témoins estiment que si les postes de la CISR ne sont pas tous dotés, c'est parce que le processus de nomination demeure politique malgré les efforts de réforme de 2004. À ce propos, voici ce qu'a dit au Comité une représentante du Conseil canadien pour les réfugiés :

le système se révèle politique si des candidatures sont éliminées parce que ce sont des gens qui ont été nommés par un gouvernement antérieur, et c'est certainement l'impression qu'on a. C'est ainsi qu'on perd beaucoup de membres hautement qualifiés de la Commission, des gens qui pourraient être des mentors et faire progresser le système. Si on perd un grand nombre de gens qualifiés et qu'on les remplace par des gens nouveaux, les nouveaux peuvent être excellents, mais il leur faudra au moins six mois pour atteindre la bonne cadence, alors il y a beaucoup de gaspillage, et s'ils n'ont pas l'encadrement de membres chevronnés, ils pourraient mettre plus de temps à y parvenir. Alors, nous nous inquiétons de la réticence apparente du gouvernement conservateur à renouveler le mandat de membres compétents et qualifiés actuels.⁵³

D'autres témoins ont par ailleurs souligné que les difficultés relatives au processus de nomination ont commencé à se manifester avant la transition qui a suivi le changement de gouvernement en 2006. Voici ce qu'a dit à ce sujet Nick Summers, ancien membre du Comité consultatif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié :

Nos inquiétudes en ce qui a trait au système remontent à l'été 2006. En fait, cela remonte même encore plus loin, car nous étions inquiets du fait que le ministre libéral de l'époque, M. Voipe, nommait très peu de gens à la CISR. Il était clair que nous ne lui donnions pas le nom des personnes qu'il voulait voir nommer. C'était là notre première inquiétude.

Lorsque les conservateurs ont été élus, nous avons été encouragés par les observations selon lesquelles il y aurait un système de nomination ouvert et transparent pour toutes les commissions, et nous pensions que nous commencerions peut-être à voir certaines nominations, dont la CISR avait désespérément besoin. Cela ne s'est cependant pas matérialisé sous le ministre Solberg, et en fait ce que nous avons commencé à constater, au cours de l'été 2006, c'est que non seulement il n'y avait pas de nouvelles nominations,

51	<i>Ibid.</i> , (16 h 05).
52	Jean-Guy Fleury, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 19, 17 octobre 2006, (10 h 15).
53	Janet Dench, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (9 h 55).

dans le domaine ont fait observer que, malgré la création du Comité consultatif ministériel, les nominations demeureraient par trop politiques, et des commissaires n'ayant ni compétence ni formation concernant la détermination du statut de réfugié étaient parfois nommés. En mars 2004, le gouvernement a annoncé la modification du processus de nomination de la CISR, afin d'éliminer tout « favoritisme politique », de resserrer les critères de sélection et d'exercer une surveillance parlementaire plus étroite.⁴⁹ Le nouveau processus devait être « transparent et indépendant, fondé sur le mérite » et permettre d'évaluer « la qualification des candidats... d'après de nouvelles normes de compétence de manière à certifier qu'ils possèdent les compétences, les habiletés et les qualités personnelles voulues ».

Le processus de sélection actuel comprend une présélection, un examen écrit, une autre présélection effectuée par un comité consultatif, une entrevue réalisée par un jury de sélection et une vérification des références. Le comité consultatif, composé de représentants du milieu juridique, du milieu universitaire et d'organismes non gouvernementaux, ainsi que de spécialistes des ressources humaines, procède à la présélection des candidats. Le jury de sélection, dirigé par le président de la CISR, interroge ensuite les candidats retenus par le comité consultatif. Selon l'évaluation faite par le comité et le jury, le président de la CISR fournit au ministre de la Citoyenneté et de l'immigration une liste de candidats qualifiés. Le ministre peut alors recommander au gouvernement en conseil la nomination de commissaires.

Depuis qu'un nouveau gouvernement a été porté au pouvoir en 2006, il semble bien que la nomination de nouveaux commissaires et le renouvellement des mandats des commissaires déjà en fonction ont fait l'objet d'un gel virtuel. Aux dires de certains témoins, cette situation a eu pour effet d'augmenter l'arrière des demandes d'asile et d'allonger les délais d'attente. Le nombre de demandeurs d'asile en attente d'une audience devant la CISR avait pourtant diminué ces dernières années. Comme l'a expliqué Jean-Guy Fleury, président de la CISR, dans son témoignage devant le Comité en octobre 2006 :

en mars 2003, nous avions un arrière de 52 000 demandes. Notre plan d'action a eu pour résultat une plus grande cohérence dans le processus décisionnel et dans la gestion des demandes d'asile. Dans l'année qui a suivi la mise en œuvre du plan d'action, nous avons atteint des résultats sans précédent. Nous avons considérablement réduit l'arrière, qui est passé de 52 000 cas il y a trois ans à environ 20 000 aujourd'hui. Bien entendu, d'autres facteurs ont contribué à cette diminution, notamment la baisse simultanée du nombre de demandes d'asile⁵⁰.

49 Communiqué de CJC. La ministre Sgro annonce une réforme du processus de nomination des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 16 mars 2004.

50 Jean-Guy Fleury, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 7, 29 mai 2006, (15 h 35).

Le Comité recommande :

- Que le gouvernement prenne un règlement pour créer une nouvelle catégorie d'immigrants, semblable à l'ancienne catégorie des immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée, de façon à ce que les demandeurs d'asile déboutés originaires de pays visés par un moratoire soient autorisés à faire une demande de résidence permanente s'ils sont au Canada depuis plus de trois ans.

- Que le programme de régularisation impose des conditions minimales et des critères d'acceptation, notamment des vérifications judiciaires et un contrôle de sécurité.

- Que CIC rédige et publie des lignes directrices claires sur les critères d'acceptation pour cette nouvelle catégorie d'immigrants afin que les intéressés puissent, avant de présenter leur demande, évaluer s'ils sont ont des chances ou non de satisfaire aux exigences de la catégorie.

- Que CIC assouplisse les restrictions relatives à l'emploi, aux soins de santé et à l'éducation en ce qui concerne les ressortissants de pays visés par un moratoire.

PROCESSUS DE NOMINATION ET ARRIÈRE DE LA CISR

Au cours de l'étude, le Comité a entendu des témoignages troublants au sujet du nombre insuffisant de commissaires de la CISR disponibles pour le traitement des demandes d'asile. Cette situation a entraîné une augmentation de l'arriéré des demandes d'asile.

La CISR est un tribunal indépendant qui rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration. Elle se compose de trois sections : la Section de l'immigration, la Section d'appel de l'immigration et la Section de la protection des réfugiés. Cette dernière statue sur les demandes d'asile présentées au Canada. Les demandeurs d'asile comparaissent devant un commissaire, qui détermine leur statut de réfugié.

Depuis sa création, la CISR est confronté à une perception tenace selon laquelle le mode de nomination de ses commissaires serait foncièrement politique. En 1995, un Comité consultatif ministériel a été créé afin de participer au choix des commissaires. En 1997, le vérificateur général a indiqué que le processus de sélection préliminaire ne permettait pas de garantir la sélection de candidats qualifiés. Bon nombre de critiques

personnes sont considérées comme des étudiants étrangers et doivent payer des droits de scolarité en conséquence, ce que la plupart des familles n'ont bien évidemment pas les moyens de faire. Au chapitre de la santé, les gens des pays assujettis aux moratoires ont accès au programme provisoire de santé du gouvernement fédéral, qui s'applique uniquement aux services d'urgence. C'est suffisant dans la plupart des cas, mais si vous avez un problème de santé plus grave ou plus chronique, ça ne va plus du tout. Comme on parle d'un programme fédéral provisoire, il va de soi que l'aide est offerte pendant une brève période, mais les choses se compliquent lorsqu'une personne doit avoir recours à ce programme pendant plusieurs années⁴⁷.

Une autre difficulté mise en évidence par les représentants du CCR et de la Conférence des évêques catholiques du Canada est le fait que les ressortissants déboutés de pays visés par un moratoire sont souvent séparés de leur famille sur une longue période. Comme ils ne sont pas des résidents permanents, ils ne peuvent parrainer leur conjoint, leurs enfants et d'autres membres de la famille qui vivent dans leur pays d'origine. Ils ressentent donc à la fois la détresse causée par l'éloignement des êtres chers et l'angoisse quant au sort de leur famille dans un pays où la guerre civile fait rage.

Des témoins ont fait savoir qu'on pourrait remédier à la situation de ces personnes en établissant une nouvelle catégorie d'immigrants ou un programme de régularisation permettant d'accepter les demandeurs de résidence permanente après un certain temps. Le programme ne reposerait pas sur le bon jugement de fonctionnaires de l'immigration, contrairement à ce qui se produit pour les motifs d'ordre humanitaire. Les demandeurs se verraient accorder la résidence permanente s'ils répondent à des exigences précises, qui incluraient probablement un examen médical et un contrôle de sécurité.

Par le passé, CIC a mis sur pied des programmes de régularisation, tout spécialement la catégorie des immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée. Ces immigrants pouvaient demander la résidence permanente si leur demande d'asile avait été refusée au moins trois ans auparavant et s'ils n'avaient pas encore été renvoyés du Canada.

Plus de 5 000 personnes ont ainsi obtenu la résidence permanente avant que le programme soit aboli⁴⁸. Les responsables du programme tenaient compte du fait que le demandeur avait travaillé pendant au moins six mois. De plus, les demandeurs n'étaient pas admissibles au programme s'ils avaient commis un crime, étaient considérés comme un « risque pour la sécurité », avaient éludé des mesures d'expulsion et d'immigration, avaient bénéficié de l'aide sociale ou avaient des problèmes médicaux graves qui exigeraient trop des services de santé.

47 Janet Dench, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (10 h 20).

48 Voir le rapport du vérificateur général du Canada : Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — Le traitement des revendications du statut de réfugié, avril/octobre 1997, chapitre 25, accessible sur le site Web du Bureau du vérificateur général : <http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/rapports.nsf/html/ch9725f.html>.

D'autres témoins, et tout particulièrement le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), ont dit se préoccuper du fait que les motifs d'ordre humanitaire représentent la principale voie à suivre pour les demandeurs d'asile déboutés originaires de pays visés par un moratoire qui souhaitent devenir des résidents permanents du Canada. Le CCR affirme ceci dans son rapport du 6 septembre 2006 intitulé *Des vies en suspens* :

Et effectivement, la filière des CH [considérations humanitaires] a été la solution pour un grand nombre de ressortissants de pays visés par un moratoire. Toutefois, comme il est souligné dans le rapport du CCR de 2005 intitulé *Des vies en suspens*, « Le mécanisme des demandes pour des raisons d'ordre humanitaire n'est pas une solution. Plusieurs ressortissants de pays visés par le moratoire se retrouvent sans résidence permanente et cette approche est lourde pour le gouvernement et exige beaucoup de ressources puisque chaque cas doit faire l'objet d'une étude particulière et complexe ».⁴⁴

Le CCR fait aussi mention dans son rapport des anomalies du processus décisionnel touchant les motifs d'ordre humanitaire en signalant que, même si 85 p. 100 des demandes sont acceptées pour les ressortissants de pays visés par un moratoire, les 15 p. 100 de demandeurs déboutés sont victimes d'un mécanisme discrétionnaire intrinsèquement incohérent⁴⁵. Comme l'ont indiqué les représentants du CCR dans leur témoignage devant le Comité en octobre 2006 :

On constate des décisions différentes pour des cas similaires. Cette inconstance est inévitable puisqu'il s'agit d'un processus au cours duquel chaque agent tire ses propres conclusions pour déterminer si les raisons d'ordre humanitaire sont valables⁴⁶.

Le CCR a signalé que, même si les ressortissants de pays visés par un moratoire obtiennent l'autorisation d'étudier et de travailler au Canada et bénéficient du Programme fédéral de santé intermédiaire, ils continuent de se heurter à une foule de complications lorsqu'ils n'arrivent pas à obtenir la résidence permanente. Selon le CCR, ils éprouvent souvent les difficultés suivantes :

Pour ce qui est du travail, ces personnes peuvent obtenir un permis qui est renouvelable chaque année ou à tous les six mois. Elles ont un numéro d'assurance sociale qui débute par le chiffre 9. Les employeurs savent ainsi qu'elles n'ont pas le statut de résident permanent au Canada, ce qui ne les incite pas à leur confier un poste très spécialisé, à leur faire suivre une formation ou à investir dans leur perfectionnement. La plupart des gens se trouvant dans une telle situation sont obligés de se tourner vers les emplois au salaire minimum. Quant au développement personnel ou aux études, l'éducation primaire et secondaire ne pose pas de problème, mais après cela, ces

44 Voir le rapport du Conseil canadien pour les réfugiés intitulé *Des vies en suspens* — Les limites des considérations humanitaires, 6 septembre 2006, page 1, accessible sur le site Web du CCR : <http://www.web.ca/ccr/vies%20en%20suspens%20-%20CH.pdf>. Son rapport de juillet 2005 intitulé *Des vies en suspens* : Les ressortissants de pays visés par un moratoire vivent dans un vide juridique est également accessible sur le site : <http://www.web.ca/ccr/viesensuspens.pdf>.

45 Voir à la page 2 du rapport *Des vies en suspens* — Les limites des considérations humanitaires, supra.

46 Janet Dench, directrice générale, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (9 h 20).

constitue en rien une voie de recours pour obtenir la résidence permanente au Canada. Le sursis accordé est censé être temporaire, mais son application peut durer des années si la situation dans les pays visés par un moratoire ne s'améliore pas.

Il existe d'autres mécanismes auxquels les demandeurs déboutés peuvent avoir recours pour devenir résidents permanents. S'ils sont mariés ou vivent en union de fait avec un citoyen canadien ou un résident permanent, ils peuvent présenter une demande de résidence permanente en vertu de la politique de CIC concernant les époux au Canada⁴⁰. Les demandeurs déboutés qui viennent de pays visés par un moratoire peuvent aussi faire une demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire. Selon la politique de CIC sur les motifs d'ordre humanitaire, une décision favorable peut être justifiée si les demandeurs sont établis au Canada depuis un certain temps parce que des circonstances échappant à leur contrôle les empêchent de partir⁴¹.

Les fonctionnaires de CIC qui ont témoigné devant le Comité en décembre 2006 ont indiqué que la grande majorité des ressortissants de pays visés par un moratoire qui font une demande d'asile au Canada se voient accorder le statut de réfugié. D'après les statistiques fournies par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, leur nombre s'élève à plus de 15 000, le taux d'acceptation étant de presque 80 p. 100. Les fonctionnaires ont précisé que, dans le cas des personnes qui ne sont pas considérées comme des réfugiés, le taux d'acceptation pour des motifs d'ordre humanitaire est élevé, lui aussi.⁴² Ils ont indiqué enfin que, même si les ressortissants de pays visés par un moratoire se voient refuser les motifs d'ordre humanitaire, ils ont droit, pendant leur séjour au Canada, aux mêmes avantages que les travailleurs étrangers temporaires sur le plan social et en matière d'emploi, peuvent fréquenter l'école et bénéficient du Programme fédéral de santé intermédiaire.

En ce qui a trait aux taux d'acceptation, CIC a indiqué qu'environ 90 p. 100 des demandeurs d'asile originaires de pays visés par un moratoire finissent par obtenir leur statut de résident permanent⁴³. Le Comité remarque que le taux d'acceptation de 90 p. 100 est, selon CIC, un chiffre global qui tient compte à la fois des décisions rendues concernant les demandes d'asile, de la politique d'intérêt public concernant les époux au Canada et du processus relatif aux considérations d'ordre humanitaire.

40	Les époux et les conjoints de fait au Canada, sans égard à leur statut d'immigration, peuvent présenter une demande de résidence permanente à partir du Canada dans la catégorie des époux ou des conjoints de fait au Canada.
41	Voir la section 5.21 du chapitre IP-5 — « Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire », accessible sur le site Web de CIC : http://www.cic.gc.ca/manuals-guides/francais/ip/ip05f.pdf .
42	Par exemple, les fonctionnaires de CIC ont dit qu'en 2005, 85 p. 100 des demandes présentées pour des motifs d'ordre humanitaire par des ressortissants de pays visés par un moratoire ont été acceptées. Ils ont toutefois signalé que les chiffres préliminaires pour 2006 dénotaient une baisse du taux d'acceptation.
43	Citoyenneté et Immigration Canada, <i>Fiches de renseignements sur les questions liées aux réfugiés</i> , accessible sur le site : http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/reponses.html .

services d'application de la loi se donnent les moyens d'entretenir une communication ouverte et transparente avec les organisations religieuses concernées et cherchent à négocier un règlement avec elles ou avec les demandeurs d'asile déboutés auxquels celles-ci offrent l'asile.

- Que dans les cas d'octroi d'un refuge, les fonctionnaires observent une stricte politique de non-ingérence à l'endroit des enfants des demandeurs d'asile qui peuvent être pénalisés par la décision de leurs parents de chercher refuge dans un lieu de culte et respectent notamment le droit des enfants de fréquenter l'école (c'est-à-dire d'y aller et d'en revenir) sans craindre qu'eux ou des membres de leur famille soient arrêtés ou mis en détention.

- Qu'en cas d'urgences médicales, les personnes réfugiées dans un lieu de culte et les membres de leurs familles puissent recevoir les soins médicaux que requiert leur état sans crainte d'être arrêtés ou mis en détention.

LES RESSORTISSANTS DE PAYS VISÉS PAR UN MORATOIRE SUR LES RENVOIS

Aux termes de l'article 230 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*³⁸, le ministre de la Sécurité publique peut imposer un sursis à une mesure de renvoi vers un pays si la situation qui y règne expose la population civile à un risque généralisé qui découle soit d'un conflit armé, soit d'un désastre environnemental, soit d'une circonstance temporaire et généralisée. À l'heure actuelle, le Canada applique cette mesure aux ressortissants de huit pays : l'Afghanistan, le Burundi, la République démocratique du Congo, Haïti, l'Irak, le Libéria, le Rwanda et le Zimbabwe. Les sursis aux renvois sont aussi appelés moratoires sur les renvois.

Si un ressortissant d'un pays visé par un moratoire fait une demande d'asile au Canada et si la Commission lui accorde l'asile, alors tout va pour le mieux. Si sa demande est refusée, par contre, il se retrouve dans une situation précaire. Le moratoire met le ressortissant à l'abri d'un renvoi pendant sa durée d'application,³⁹ mais ne

38

DORS/2002-227.

39

Les moratoires sur les renvois ne s'appliquent pas aux demandeurs d'asile interdits de territoire pour raison de sécurité ou pour activités criminelles ou qui ont été déboutés pour avoir porté atteinte aux droits humains ou internationaux. Les demandeurs déboutés peuvent choisir de retourner dans leur pays d'origine malgré l'existence d'un moratoire.

Nous avons refusé d'avantage de demandes que nous n'en ayons jamais accepté. Cela va peut-être vous surprendre, mais ce n'est pas quelque chose que nous voulons faire. Il s'agit plutôt quelque chose que nous devons faire [...]. Nous essayons toujours d'éviter de recourir au refuge, lorsque cela est possible, car c'est une démarche épuisante, sur le plan physique et affectif; c'est coûteux, c'est pénible et, au bout du compte, c'est tout simplement ennuyeux. Mais lorsque nous prenons un engagement envers un réfugié, nous respectons cet engagement. Nous agissons avec fermeté et persistance à l'égard de ce que nous croyons être la vérité³⁷.

Certains témoins considéraient l'octroi d'un refuge comme une forme de désobéissance civile rendue nécessaire par les failles existant dans le système canadien de détermination du statut de réfugié et, tout particulièrement, par la décision du gouvernement de ne pas mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés, qui aurait offert un recours en cas de décision négative. On a aussi fait valoir que les groupes confessionnels et les organisations religieuses sont plus nombreux à vouloir donner l'asile à ces gens parce qu'à leur avis, le système actuel, avec son tribunal formé d'un seul commissaire, est injuste. Des groupes confessionnels ont fourni des données montrant que la décision du gouvernement a fait augmenter la fréquence des cas. À titre d'exemple, les représentants d'un groupe ont dit au Comité avoir donné refuge 14 fois depuis 1983, dont six depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure la seule mise sur pied de la Section d'appel satisferait les groupes qui donnent refuge aux demandeurs d'asile déboutés. Un témoin a fait observer que, si la Section d'appel voyait le jour, « beaucoup moins de demandes de refuge seraient adressées à notre église », mais aucun des témoins n'a dit que la mise en place de la Section d'appel mettrait fin aux offres de refuge.

Après mûre réflexion, le Comité reconnaît que l'octroi d'un refuge dans un lieu de culte est une réaction compréhensible de la collectivité aux failles du système canadien d'immigration et de détermination du statut de réfugié, en particulier à la décision du gouvernement de ne pas mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés.

Le Comité recommande :

- Que CIC, l'Agence des services frontaliers du Canada et les services d'application de la loi respectent le droit des groupes confessionnels et des autres organisations religieuses de donner refuge aux personnes qui, à leur avis, ont besoin d'être protégées, mais que la reconnaissance officielle des réfugiés soit décidée au cas par cas et assujettie à des limites raisonnables.

- Que CIC, l'Agence des services frontaliers du Canada et les

une demande pour obtenir le statut d'immigrant reçu sans crainte d'être renvoyé. Voici en quels termes l'une des témoins entendue par le Comité a décrit les résultats de la rencontre avec l'ex-ministre Sgro :

Aucun dirigeant ecclésiastique ne dit à sa congrégation d'offrir le refuge à quelqu'un. J'ai fait partie d'une délégation de dirigeants ecclésiastiques qui a rencontré l'ex-ministre de l'immigration, Judy Sgro. Il s'agissait de dirigeants dont la congrégation avait offert un refuge, et la ministre était dérangée par le nombre croissant d'églises qui offraient le refuge. À l'occasion de cette rencontre, elle leur a demandé de dire à leur congrégation d'arrêter, et elle leur a offert des voies secrètes leur permettant de résoudre leurs difficultés. La ministre a dit que les dirigeants ecclésiastiques pouvaient la rencontrer en privé une fois par année et lui soumettre 20 cas sur lesquels on se pencherait en coulisse, sans trop faire de bruit. Les dirigeants ont refusé cette option — ce qui est tout à leur honneur, d'ailleurs — pour la simple raison qu'ils ne voulaient pas d'un processus privé qui n'était pas offert à d'autres groupes religieux, qui n'était pas offert à d'autres groupes de revendication.

Deuxièmement, fait plus important encore, ils ont reconnu que personne n'avait demandé à ces congrégations de faire cela, et qu'on ne peut les faire arrêter, car c'est une question de conscience.³⁴

Les témoins représentant les groupes confessionnels et les organisations religieuses qui donnent refuge aux demandeurs d'asile déboutés voyaient leur geste comme une manifestation de foi :

La décision d'offrir un refuge naît d'un appel à la conscience. Une personne — une mère, un père, une personne seule — frappe à la porte de l'église et demande de l'aide. Le ministre du culte, le prêtre, ou un membre de la congrégation, parfois même une secrétaire, se retrouve alors en face d'un autre être humain, désespéré, et ces chrétiens se voient forcés d'agir en toute bonne conscience et d'ouvrir la porte à ce réfugié.³⁵

Les organisations religieuses ont insisté sur le fait que toute décision d'offrir l'asile est toujours mûrement réfléchie et longuement débattue, étant donné qu'elle suppose souvent un engagement à long terme à l'endroit du demandeur d'asile débouté. Bien des organisations se sont dotées d'une politique en matière d'asile afin d'éviter que celui-ci ne soit accordé à la légère. Un témoin a qualifié la politique de son église de « prudente » et précisé que celle-ci voyait le refuge « comme un dernier recours ».³⁶ Une autre témoin a dit au Comité que son église s'efforçait de protéger sa crédibilité et de n'accorder l'asile qu'à ceux qui en ont le plus besoin :

- | | |
|----|--|
| 34 | Mme Mary Leddy, directrice de Romero House of Refugees, Sanctuary Coalition of Southern Ontario, réunion no 22, 2 novembre 2006, (9 h 00). |
| 35 | L'Eglise unie du Canada, Heather Macdonald, coordonnatrice, Programme des réfugiés et de migration, Groupe de la justice et des relations œcuméniques mondiales, réunion n° 22, 2 novembre 2006, (9 h 15). |
| 36 | M. Stephen Allen, secrétaire associé, Ministères de la justice, l'Eglise presbytérienne du Canada, réunion n° 22, 2 novembre 2006, (9 h 40). |

quatrième siècle, a été intégré à la doctrine chrétienne. L'islam a perpétué sa propre tradition d'asile en faisant en sorte que les personnes qui fuyaient la persécution puissent trouver refuge dans les enclaves sacrées à l'intérieur de la Mecque, et toute violation de l'immunité des personnes, qui se plaçaient sous la protection de la Mecque, était considérée comme une grave démonstration d'impiété ou comme un sacrilège³². En Angleterre, au Moyen-Âge, la loi autorisait les fugitifs à se protéger contre des poursuites judiciaires en trouvant refuge dans une église, à la condition de quitter le sol anglais dans un délai de 40 jours. Ceux qui ne se conformaient pas à cette règle étaient passibles de poursuites. Les fugitifs ont perdu ce droit d'asile en 1623.

Bien que la loi ne consacre plus ce droit, des organisations religieuses ont donné refuge à de nombreux demandeurs d'asile déboutés depuis le début des années 1980. Les personnes qui bénéficient de cette aide se retrouvent dans une impasse, incapables qu'elles sont de quitter l'église qui les abrite de peur de se faire arrêter et renvoyer du Canada.

Le Comité remarque que l'asile est souvent offert aux réfugiés déboutés qui ont épuisé tous les recours juridiques pour demeurer au Canada, à savoir qu'une décision défavorable a été rendue sur la demande d'asile initiale, que les demandes de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire et d'examen des risques avant renvoi ont été rejetées, et que l'autorisation pour obtenir un contrôle judiciaire de la décision initiale a aussi été refusée.

La décision de donner asile est généralement respectée par la police canadienne. Un cas d'exception récent, toutefois, montre que les autorités sont disposées à investir les lieux de culte. En mars 2004, des policiers sont entrés dans l'église Saint-Pierre de Québec et ont arrêté Mohamed Cherfi, Algérien dont la demande d'asile avait été refusée et qui militait activement pour les droits des Algériens sans statut. La police l'a arrêté et détenu pour violation présumée des conditions de l'ordonnance de cautionnement rendue à la suite de sa participation à une manifestation. M. Cherfi a été expulsé aux États-Unis, où il a fini par recevoir le statut de réfugié.

L'arrestation de M. Cherfi a déclenché un débat public sur le bien-fondé de l'asile offert par les églises. En 2004, la ministre de la Citoyenneté et de l'immigration à l'époque, l'honorable Judy Sgro, a indiqué que les églises ne devraient pas servir de refuge aux demandeurs d'asile déboutés³³.

À la fin de 2004, la ministre Sgro a toutefois rencontré une délégation de dirigeants ecclésiastiques et a par la suite autorisé un demandeur d'asile qui avait successivement trouvé refuge dans des églises d'Ottawa et de Montréal à quitter son abri et à présenter

32 Ghassan Maarouf Arnaut, *Asylum in the Arab-Islamic Tradition*, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève, 1987.

33 Voir CBC News, *The Church as Sanctuary*, 14 février 2005, accessible sur le site : <http://www.cbc.ca/news/background/immigration/sanctuary.html>.

29	Jean-Guy Fleury, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 7, 29 mai 2006, (15 h 45).
30	M. Paul Atterman, directeur général, Direction générale des opérations, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, réunion n° 46, 29 mars 2007, (12 h 50).
31	M. John Frecker, président, Legistec inc., réunion n° 29, 12 décembre 2006, (10 h 30).

Par le passé, le « droit d'asile » était accordé dans les lieux sacrés aux personnes qui tentaient d'échapper à la justice. À l'époque biblique, les personnes qui fuyaient la parvenaient à l'autel et saisissaient l'une des quatre « cornes » qui en formaient les coins. Le principe de l'asile existait dans les civilisations grecque et romaine et, à partir du

LES PERSONNES QUI CHERCHENT REFUGE DANS UNE ÉGLISE

1. Que le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada prenne immédiatement des mesures pour mettre sur pied la Section d'appel des réfugiés, comme le prévoit la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Le Comité recommande :

Avant la publication du présent rapport, le Comité a étudié et adopté un projet de loi d'initiative parlementaire visant à obliger le gouvernement à mettre sur pied la SAR. Le projet de loi C-280, *Loi modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (entrée en vigueur des articles 110, 111 et 171)*, s'il est adopté par le Parlement, fera entrer en vigueur les dispositions de la LIPR relatives à la SAR, à l'exception de celle visant à autoriser le gouvernement à en appeler auprès de la SAR.

Ce n'est pas la première fois que le Comité étudie la mise sur pied de la SAR. En décembre 2004, il a adopté à l'unanimité une motion demandant que le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration mette sur pied la SAR ou lui propose sans délai une solution de rechange. L'historique de la décision du gouvernement de ne pas créer la SAR, notamment les témoignages devant le Parlement des ministres de l'Immigration réussis, est présenté en annexe au présent rapport.

Le Comité a entendu le témoignage de Jean-Guy Fleury, ex-président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui a pu donner une idée générale des ressources nécessaires pour mettre sur pied la SAR. D'après les estimations faites en vue de l'entrée en vigueur de la Loi, il faudrait 20 nouveaux décideurs avec du personnel de soutien, donc moins de 70 autres fonctionnaires, pour assurer la bonne marche de la SAR.²⁹ Un témoin de la CISR évalue les frais de démarrage à environ 8 millions de dollars et les coûts annuels d'exploitation, entre 6 et 8 millions de dollars.³⁰ Un témoin a calculé que l'augmentation des dépenses des dépenses au titre de l'aide juridique offerte aux réfugiés est de l'ordre de 6 à 9 millions de dollars³¹.

donné le caractère déjà généraux du système canadien de détermination du statut de réfugié. Voici ce qu'en a dit l'ex-ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, l'honorable Monte Solberg :

Le système tel qu'il est aujourd'hui prévoit divers recours. Je sais que certains ont l'impression qu'il n'y a pas de mécanisme permettant de vérifier les mérites d'un cas particulier. Je le comprends. Nous hésitions toutefois à implanter cette mesure avant d'avoir discuté d'autres changements, car nous ne voulons pas nous retrouver dans une situation où certains cas nécessiteront un traitement encore plus long qu'actuellement. Comme vous le savez, il faut parfois de nombreuses années pour régler un cas, vu les multiples recours que nous offrons actuellement et, en toute honnêteté, les demandeurs peuvent s'en prévaloir pratiquement sans frais parce qu'ils font appel aux services provinciaux d'aide juridique. En conséquence, certains demandeurs peuvent rester ici 10 ans ou 15 ans — j'ai même vu 17 ans — et ils encombreront le système²⁶.

Les représentants du Ministère ont soutenu que l'absence de SAR avait permis de rationaliser le système de détermination du statut de réfugié et de réduire l'arrivée des demandes d'asile. À leur avis, il faudrait que les discussions concernant la mise sur pied de la SAR portent aussi sur la réforme de tout le système de détermination. L'ex-ministre Solberg a déclaré : « Je ne m'oppose pas à une discussion concernant la section d'appel des réfugiés, mais cette discussion doit se faire dans le cadre d'un débat plus large, dans le but de rendre tout le système plus efficace²⁷. »

Un certain nombre de témoins ont fait état du recours que constitue le contrôle judiciaire. Ils ont affirmé que l'autorisation d'un contrôle judiciaire n'est accordée que dans un faible pourcentage des cas et que, de toute façon, le contrôle judiciaire d'une décision de la Commission a une portée plus limitée que l'appel qui serait interjeté devant la SAR. Comme l'a indiqué le représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : « Le contrôle judiciaire de la Cour fédérale n'est pas un processus d'appel au mérite. La Cour fédérale ne peut, à partir d'un jugement, renverser une décision prise par la CISR²⁸. » Enfin, les tenants de la SAR ont fait remarquer que l'organisme aurait une expertise que la Cour fédérale du Canada ne possède pas en matière de détermination du statut de réfugié et qu'il établirait, au fil du temps, une jurisprudence qui rendrait les décisions moins arbitraires. Ils ont aussi fait valoir qu'en mettant sur pied la SAR, le gouvernement économiserait du temps et de l'argent, car les demandeurs déboutés auraient moins tendance à s'adresser à la Cour fédérale.

Le Comité note cependant que, selon le libellé actuel de la Loi, un appel devant la SAR ne donnerait lieu qu'à un examen sur dossier de la décision initiale et qu'aucun nouvel élément de preuve ne pourrait y être présenté.

- | | |
|----|--|
| 26 | Monte Solberg, ministre de l'immigration, réunion n° 11, 7 juin 2006, (16 h 05). |
| 27 | Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, réunion n° 23, 7 novembre 2006, (9 h 55). |
| 28 | Jahanshah Assadi, représentant au Canada, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, réunion n° 7, 29 mai 2006, (16 h 30). |

La Section d'appel des réfugiés est indispensable pour le bon fonctionnement du système canadien de détermination du statut de réfugié pour quatre raisons :

Efficience : Une Section des appels spécialisée est une bien meilleure utilisation des ressources limitées que la Cour fédérale, qui n'est pas spécialisée dans les questions d'immigration. Elle serait beaucoup mieux placée pour corriger des erreurs de droit et de fait et pour empêcher des comportements inacceptables dans les salles d'audience.

Uniformité du droit : Une Section des appels qui rendrait une décision sur le fond est le seul organe capable d'assurer la cohérence de la jurisprudence dans l'analyse des faits et dans l'interprétation de concepts juridiques au sein du plus important tribunal administratif du Canada.

Justice : La décision de refuser le statut de réfugié se fonde habituellement sur une analyse des faits, elle s'appuie souvent sur une preuve incertaine et peut avoir de graves conséquences (mort, torture, détention, etc.). Tout comme dans les questions de droit pénal, le droit d'appel à un tribunal plus élevé est essentiel pour bien administrer la justice.

Réputation : Mesure de sauvegarde administrative, la Section d'appel des réfugiés renforcera la crédibilité de la CISR aux yeux du public, tout comme les cours d'appel provinciales renforcent l'ensemble du système judiciaire. Les détracteurs de la CISR — aussi bien ceux qui la trouvent trop laxiste que ceux qui la trouvent trop stricte — auront beaucoup moins de possibilités d'étayer leurs critiques et le système canadien de détermination du statut de réfugié sera mieux en mesure de défendre sa réputation de haute qualité²⁴.

Plus récemment, des témoins ont dit au Comité que la décision de ne pas mettre sur pied la SAR était un affront au processus parlementaire qui a conduit à l'adoption de la Loi. Selon un témoin, « [l]a mise en œuvre de la loi excluant le droit d'appel va à l'encontre de la volonté du Parlement et mine le processus démocratique. Les députés ont convenu de faire passer de deux à un le nombre de décideurs pour chaque cas étant donné que les demandeurs du statut de réfugié auraient le droit de faire appel²⁵. » Autrement dit, comme le gouvernement a renié sa promesse de mettre sur pied la SAR, la Loi n'exprime pas de façon valable les intentions du Parlement.

Les représentants de CIC ont souligné les autres moyens mis à la disposition des demandeurs pour demeurer au Canada, par exemple les demandes pour des motifs d'ordre humanitaire et l'examen des risques avant renvoi. Ils ont ajouté que toutes ces demandes, y compris les demandes d'asile refusées, pouvaient faire l'objet d'un contrôle judiciaire de la Cour fédérale du Canada. Ils estiment donc que la SAR est inutile étant

24 Les observations du professeur Crépeau sont énoncées dans un mémoire présenté au Conseil canadien pour les réfugiés sous le titre *L'appel des réfugiés : Mais est-ce que personne n'écoute?*, 31 mars 2005. La version anglaise du mémoire peut être consultée en ligne à l'adresse suivante : <http://www.web.nel/ccr/refugeeappeal.pdf>.

25 Francisco Rico-Martinez, coprésident, Groupe de travail — Protection au Canada, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (9 h 05).

procédure, ou si la décision se fonde sur un fait erroné ou une erreur de droit.²⁰ La SAR n'accepterait aucun nouvel élément de preuve. Un témoin du Service administratif des tribunaux judiciaires a affirmé dans son témoignage que les motifs d'appel auprès de la SAR sont identiques à ceux d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale.²¹

Le Comité a entendu différents témoins qui ont plaidé pour la mise sur pied de la SAR, en faisant valoir que ce mécanisme était nécessaire à cause du risque d'erreurs et des profondes répercussions des erreurs possibles. Un témoin a résumé ainsi ce point de vue :

Inévitablement, des erreurs sont commises. Toute décision prise par un être humain risque d'être erronée. C'est d'autant plus vrai dans le cas de la détermination du statut de réfugié, qui est un processus très difficile qui est lié à des situations qui se produisent dans différents pays et dans le cadre duquel l'information est souvent limitée et les témoignages sont habituellement entendus par l'entremise d'un interprète. Les conséquences d'une mauvaise décision sont dramatiques. Il peut s'agir d'une question de vie ou de mort... pourtant, on ne procède à aucun examen valable des refus. Le seul examen possible est un contrôle judiciaire, qui est un examen juridique restreint et qui, par-dessus tout, est effectué uniquement sur autorisation.²²

Le Comité note qu'au cours de ses séances d'étude de la Loi en 2001, des représentants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont indiqué avec franchise que la SAR servirait à concilier les droits des réfugiés et l'intégrité du système. Comme l'a dit le président de la Commission, M. Peter Showler, en 2001 :

Les audiences tenues par un commissaire unique sont un moyen beaucoup plus efficace de trancher les revendications. Il est vrai que les revendicateurs ne pourront plus tirer profit du bénéfice du doute actuellement accordé par un tribunal composé de deux commissaires. Toutefois, cet inconvénient perçu est largement compensé par la création de la section d'appel des réfugiés, la SAR, où tous les demandeurs d'asile déboutés et le ministre pourront interjeter appel des décisions rendues par la SPR.²³

François Crépéau, professeur de droit international à l'Université de Montréal, a fourni un résumé utile des arguments en faveur de la mise en place de la SAR, dans l'un des mémoires présentés au Comité :

La Cour fédérale peut infirmer la décision d'un office fédéral si elle estime que celui-ci a agi sans compétence; n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale; a rendu une décision entachée d'une erreur de droit; a rendu une décision fondée sur une conclusion de fait erronée; a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages ou a agi de toute autre façon contraire à la loi. *Loi sur les Cours fédérales*, L.R. (1985), ch. F-7, paragraphe 18.1(4).

M. Raymond Guénette, administrateur en chef par intérim, Bureau de l'administrateur en chef, Service administratif des tribunaux judiciaires, Cour fédérale du Canada, note 19 ci-dessus, (9 h 30).

Francisco Rico-Martínez, coprésident, Groupe de travail — Protection au Canada, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (9 h 05).

Peter Showler, président, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, réunion n° 5, 20 mars 2001, (9 h 15).

- 17 L.R.C. 1985, ch. I-2, qui a été abrogée par l'article 274 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.
- 18 Mme Micheline Aucoin, directrice générale, Direction générale des réfugiés, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration, réunion n° 27, 5 décembre 2006, (9 h 40).
- 19 M. Raymond Guénette, administrateur en chef par intérim, Bureau de l'administrateur en chef, Service administratif des tribunaux judiciaires, Cour fédérale du Canada, réunion n° 29, 12 décembre 2006, (9 h 10).

Les six motifs de contrôle par la Cour fédérale sont énoncés au paragraphe 18.1(4) de la Loi sur les Cours fédérales autorisent la cour à infirmer les décisions de la SPR dans différentes situations, notamment pour des raisons de compétence ou de

Dans le processus actuel, un demandeur débouté peut s'adresser à la Cour fédérale du Canada pour solliciter un contrôle judiciaire de la décision. Le ministre peut aussi demander une révision judiciaire d'une décision rendue concernant une demande d'asile. Les demandeurs déboutés peuvent également demander la résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire et un examen des risques avant renvoi; un contrôle judiciaire est possible dans les deux cas si l'autorisation est donnée. Il est rare cependant qu'une telle autorisation soit accordée : sur les 6 939 causes portant sur le statut de réfugié tranchées par la Cour fédérale en 2005, seulement 1 034 demandes d'autorisation de contrôle judiciaire ont été accueillies favorablement¹⁹.

De plus, lorsque les tribunaux sont passés de deux membres à un membre, nous n'avons pas observé, disons, de diminution soudaine du taux de refus à la CISR¹⁸.

lorsque les tribunaux de la CISR comptaient deux membres, les décisions partagées étaient très peu nombreuses. La plupart des décisions étaient unanimes. De fait, moins de 1 p. 100 des décisions étaient partagées. La différence d'opinion était donc très limitée.

Le Comité a entendu un témoignage selon lequel le passage de deux à un commissaire n'a pas eu d'incidence négative sur le taux d'acceptation des demandes de statut de réfugié. Voici, par exemple, ce qu'a dit une fonctionnaire de CIC à ce sujet :

En vertu de l'ancienne Loi sur l'immigration¹⁷, les demandeurs d'asile étaient entendus par deux commissaires. En cas de partage, la décision favorable au demandeur était généralement réputée être la décision de la Commission. Aux termes de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, le nombre de commissaires requis pour rendre une décision a été réduit à un seul par souci d'efficacité administrative. La SAR devait servir de dispositif de sécurité dans ce contexte. Cependant, en avril 2002, le gouvernement a annoncé que la mise sur pied de la SAR serait retardée en raison du fort volume de demandes en instance et de la nécessité d'appliquer d'autres éléments de la Loi. En mars 2005, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, l'honorable Joe Volpe, s'est engagé à revoir le dossier; or, ni le gouvernement précédant ni le gouvernement actuel n'ont pris de mesures pour implanter la SAR ou un autre mécanisme d'appel sur le fond pour les demandeurs déboutés.

- Que CIC donne aux groupes de parrainage des lignes directrices claires sur les critères utilisés pour évaluer les demandes présentées dans le cadre du PPR et motive clairement ses décisions de refus, en vue de réduire les taux élevés de refus.

- Que le conjoint et les enfants d'une personne admise en vertu du PPR soient immédiatement autorisés à entrer au Canada, et que leurs demandes soient traitées au Canada.
- Qu'un enfant admis comme réfugié soit autorisé à parrainer ses parents et que ceux-ci soient immédiatement amenés au Canada afin que leur dossier soit traité.

- Que CIC établisse de nouveaux types de partenariats à l'étranger et envisage le recours à différents modèles d'entente de parrainage de nature à accélérer le traitement des dossiers de réfugiés par les bureaux des visas.

- Que CIC étende la notion de réfugiés désignés par un bureau des visas, c'est-à-dire de réfugiés dont la demande de rétablissement au Canada en vertu du PPR a été préalablement approuvée par un bureau des visas à l'étranger, pour qu'elle englobe tous les groupes de parrainage.

LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS

La Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tranche les demandes d'asile présentées au Canada même. La décision de donner droit ou non à la demande est rendue par un commissaire agissant seul. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (SAR), devant qui seraient portées en appel les décisions négatives de la Section de la protection des réfugiés. Les appels se tiendraient sans audience. La SAR jugerait l'appel en se fondant sur le dossier de la Section de la protection des réfugiés et sur les observations écrites du demandeur d'asile, de CIC et d'un représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle serait autorisée à confirmer la décision initiale, à substituer sa propre décision à la décision initiale ou à renvoyer l'affaire à la Section de la protection des réfugiés en vue d'une nouvelle audience. Les dispositions de la Loi sur la SAR ne sont toutefois pas entrées en vigueur.

15	Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, réunion n° 3, 10 mai 2006, (17 h 15).
16	Voir à la page 29 du Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2006.

- Que CIC augmente sensiblement les ressources consacrées au traitement des demandes de parrainage privé et des autres catégories d'immigrants dans les bureaux des visas à l'étranger, afin d'éliminer l'arriéré actuel et d'accroître le nombre de personnes admises en vertu du PPR.
- Que CIC rehausse le niveau inférieur de l'objectif annuel fixé en ce qui concerne l'accueil de réfugiés parrainés par le secteur privé, et que le gouvernement investisse suffisamment dans l'infrastructure et dans le financement du programme pour soutenir la réalisation de cet objectif.
- Que le gouvernement du Canada continue à appuyer et à étendre le PPR, qui est un élément clé du programme canadien pour les réfugiés puisqu'il permet aux particuliers et aux collectivités de tout le Canada de contribuer au maintien de la longue tradition humanitaire du Canada.

Le Comité recommande :

- production d'un bulletin d'information trimestriel destiné au milieu du parrainage privé¹⁶.
- création en août 2005 d'un sous-comité formé de représentants d'ONG et du gouvernement, qui rencontre chaque mois des représentants élus des signataires d'entente de parrainage pour échanger des renseignements sur les activités et les politiques qui touchent le PPR;
- allocation de fonds pour le détachement temporaire, au début de 2005, d'agents chargés de réduire l'arriéré dans plusieurs des bureaux les plus touchés;
- Le Comité trouve encourageant que CIC ait indiqué, dans son rapport annuel au Parlement pour 2006, qu'il avait fait ou faisait des efforts en vue d'améliorer le programme, notamment par les moyens suivants :

viennent en tant que réfugiés parrainés par des particuliers, les résultats sont généralement meilleurs parce qu'ils arrivent au sein d'une communauté où il y a des gens qui se préoccupent de leur sort et qui veulent leur venir en aide¹⁵. »

Le Comité a entendu une témoin décrire un projet pilote de l'Eglise unie du Canada destiné aux réfugiés désignés par un bureau des visas. Dans le cadre de ce projet, les agents des visas approuvent au préalable les demandes des réfugiés potentiels et les dirigent ensuite vers le groupe de parrainage, ce qui accélère le processus et contribue à son efficacité. L'organisme en question affirme s'être engagé à s'occuper de 20 cas de réfugiés par année, mais le CIC n'a toujours pas donné suite à son offre¹².

Certains témoins, et plus particulièrement initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice (KAIRÓS), ont indiqué que le PPR est peut-être le seul moyen de faire venir des membres de la famille élargie au Canada du fait que la catégorie du regroupement familial a une définition très restreinte selon la Loi sur l'immigration. C'est pourquoi des réfugiés installés au Canada demandent aux groupes confessionnels et à d'autres organismes de parrainage d'envisager le parrainage privé de parents, comme les frères et sœurs ou les oncles et tantes. Dans son témoignage présenté devant le Comité en avril 2005, au cours de la session parlementaire précédente, KAIRÓS a recommandé que le gouvernement rétablisse la catégorie des parents aidés en vue de donner aux réfugiés installés au Canada une autre avenue que le parrainage privé pour faire venir des membres de leur famille¹³.

De l'avis d'une ONG entendue par le Comité, la seule solution pour venir à bout de l'arrière actuel réside, en bout de ligne, dans l'accroissement des ressources consacrées par CIC au PPR et dans l'amélioration de la présélection effectuée par les organismes de parrainage :

Je suis vraiment convaincue que nos agents des visas, le personnel, ne sont pas assez nombreux. Il faudrait qu'il y en ait plus. Il faudrait qu'ils disposent de plus de ressources. Nous avons une certaine responsabilité, et nous avons peut-être soumis certaines demandes parce que nous en constatons le besoin pour des raisons humanitaires. Nous en soumettons moins maintenant et nous faisons une sélection préalable. Mais, quoi que nous fassions, tant qu'il existe un arrière et qu'on ne cherche pas systématiquement à le faire disparaître, rien ne fonctionnera¹⁴.

Le Comité constate que les groupes de parrainage et CIC estiment que le PPR est un excellent moyen d'accueillir des réfugiés au Canada. Il est du même avis que l'ex-ministre Solberg, qui a déclaré dans son témoignage : « Pour ce qui est des gens qui

12 Sarah Angus, membre, Comité consultatif, justice et paix, Eglise unie du Canada, réunion n° 31, 1^{er} février 2007, (11 h 15).

13 Voir l'exposé présenté par KAIRÓS au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes en avril 2005 sur la réunification des familles, accessible sur le site Web de l'organisme : http://www.kairoscanada.org/e/media/letters/ttr/Brief_FamilyReunification050413.asp.

14 Heather Macdonald, coordonnatrice, Programme des réfugiés et de migration, Groupe de la justice et des relations œcuméniques mondiales, Eglise unie du Canada, réunion n° 31, 1^{er} février 2007, (12 h 30).

11	Carolyn Vanderlip, coordinatrice, Parrainage privé pour réfugiés, diocèse anglican de Niagara, <i>Elected Sponsorship Agreement Holders</i> , réunion n° 31, 1 ^{er} février 2007, (11 h 25).
10	Ed Wiebe, coordinateur, Programme national des réfugiés, Comité central mennonite du Canada, <i>Ibid.</i> , (11 h 05).

Mais certains dossiers actuellement à l'étude ont été soumis avant que les répondants ne disposent de ces outils. Le programme est hanté par le passé; cela crée des perceptions défavorables au sein de CIC et des bureaux de visas à l'étranger. Nous voulons faire avancer les choses. Nous arrêter aux erreurs du passé ne sera bon pour personne, ni les répondants, ni les réfugiés, ni le gouvernement¹⁰.

Nous ne prétendons pas que les répondants ont toujours fait un travail de vérification irréprochable; même le plus chevronné des agents des visas ne peut s'en targuer. Mais de nombreux répondants ont participé aux activités de formation en vue de l'admissibilité organisées par CIC. Grâce à l'amélioration de la transmission des renseignements par CIC, ils ont de meilleurs outils de vérification et disposent d'informations sur l'admissibilité, les pays, les changements que ceux-ci connaissent, etc. En toute franchise, on est aussi plus conscient de la nécessité d'effectuer des vérifications.

Le gouvernement, pour sa part, a signalé que les groupes de parrainage pourraient choisir avec plus de soin les personnes à parrainer, ce qui ferait baisser le taux de refus et aiderait les bureaux de visas à traiter plus rapidement les demandes. Certains des groupes de parrainage affirment être conscients de la nécessité d'améliorer la présélection des réfugiés potentiels et travaillent de concert avec CIC pour trouver une solution à ce problème :

Le printemps dernier, j'ai passé plusieurs semaines en Afrique en compagnie de six de mes collègues du Canada et de deux autres travaillant sur ce continent. Nous sommes intéressés aux problèmes liés à la protection des réfugiés au Kenya et en Afrique du Sud. Nous avons notamment visité de nombreuses ONG, des bureaux centraux et satellites du HCNUR ainsi que le haut commissariat du Canada dans ces pays. Il en est ressorti notamment un commentaire que nous ont réitéré à maintes reprises les ONG s'occupant de réinstallation. Ces intervenants ont indiqué qu'il devait être très difficile pour les signataires d'une entente de parrainage d'évaluer les dossiers des réfugiés exclusivement à partir du Canada, alors qu'ils jugent eux-mêmes cette tâche extrêmement complexe malgré le fait qu'ils œuvrent directement à la source¹⁰.

Les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés, qui ont comparu devant le Comité en octobre 2006, se sont dits préoccupés par les affirmations de CIC selon lesquelles le PPR sert à faire venir par des moyens détournés des membres de la famille qui ne sont pas nécessairement des réfugiés. Ils ont indiqué que cette perception frustre les groupes de parrainage, qui mettent du temps et de l'énergie dans la sélection des cas à parrainer pour bien faire en sorte que les personnes entreront dans l'une des trois catégories prévues par le programme. Le Comité central mennonite a affirmé qu'il est parfois difficile pour les répondants d'évaluer la situation des réfugiés à distance :

9	Martin Mark III, coordinateur, Parrainage privé pour réfugiés, Services catholiques transculturels, diocèse catholique romain de Toronto, Elected Sponsorship Agreement Holders, <i>ibid.</i> , (11 h 50).
8	Carolyn Vanderlip, coordinatrice, Parrainage privé pour réfugiés, diocèse anglican de Niagara, Elected Sponsorship Agreement Holders, réunion n° 31, 1 ^{er} février 2007, (11 h 40).
7	Debra Simpson, membre, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006, (9 h 05).

Un autre témoin a fait valoir que lorsque son organisme parraine un réfugié, il doit démontrer qu'il dispose des fonds nécessaires pour en assumer la responsabilité financière. Ces fonds doivent être gardés en réserve pendant toute la durée des longs délais de traitement, de sorte que dans l'intervalle, les ressources ne peuvent être utilisées à d'autres fins⁹. On estime à 44 millions de dollars le montant des fonds ainsi immobilisés dans le système.

Des témoins ont aussi fait valoir au Comité que la situation peut évoluer pendant les longs délais de traitement. Une demande considérée au départ comme recevable peut devenir irrecevable. Une témoin a cité l'exemple du Soudan, où les longs délais de traitement rendent toute demande inutile : le réfugié sera rapatrié bien avant que l'agent des visas n'arrive à traiter la demande⁸.

Les gens sont très excités par ce programme. Ils répondent parce qu'ils savent que quelqueun est dans le besoin, et puis ils attendent. Très souvent, en tant que signataire d'une entente de parrainage, je ne peux pas expliquer au groupe d'accueil pourquoi cela prend tellement de temps. Alors, les gens passent à autre chose. C'est vrai. Nous avons constaté une chute de l'intérêt pour le programme, qui est principalement due au fait qu'il s'est passé tellement de temps avant que des gens arrivent, et il n'y a pas de bonne explication⁷.

Des témoins ont dit au Comité que les longs délais entraînent une désaffection pour le programme :

Les représentants de CIC, qui ont comparu devant le Comité en mai 2006, ont indiqué que 14 855 demandes de parrainage privé étaient en instance dans des bureaux canadiens à l'étranger. L'arrière peut être lié aux objectifs peu élevés, c'est-à-dire que CIC consacre moins de ressources au traitement des demandes. D'autres facteurs peuvent aussi contribuer aux objectifs peu élevés et à l'existence de l'arrière. Par exemple, l'ex-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a précisé au Comité que le taux de refus des demandes de parrainage privé était de 52 p. 100, et que les bureaux des visas finissent par consacrer trop de temps et de ressources à l'examen des dossiers de demandeurs qui, finalement, ne sont pas des réfugiés.

évêques catholiques du Canada, ces objectifs peu élevés dénotent que le gouvernement n'appuie pas clairement le parrainage privé ou que la classe politique ne tient pas à en assurer le succès.

Toutes les collectivités canadiennes, grandes et petites, peuvent accueillir des réfugiés par l'entremise du parrainage privé. Cela permet aux communautés de connaître personnellement des réfugiés, de s'engager à conserver la tradition d'aide humanitaire du Canada, de contribuer à la réussite de l'intégration et à réduire la xénophobie³.

Le programme s'est attiré un concert d'éloges : en 1986, par exemple, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a décerné aux Canadiens la Médaille Nansen en reconnaissance de leur contribution exceptionnelle au rétablissement des réfugiés dans le cadre du PPPR.

Depuis quelques années, cependant, des indications portent à croire que le PPPR ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait, ce qui amène certains groupes à réévaluer leur participation. Des personnes qui ont comparu devant le Comité, en particulier les représentants du Conseil canadien pour les réfugiés et de la Conférence des évêques catholiques du Canada, se sont dites préoccupées par :

- les objectifs peu élevés pour le parrainage privé;
- les longs délais avant de faire venir au Canada des réfugiés parrainés par le secteur privé;
- le fait que les répondants ne comprennent pas pourquoi les bureaux canadiens des visas à l'étranger refusent autant de demandes de parrainage privé, surtout pour les membres de la famille.

Ces préoccupations, d'après les témoins, tempèrent l'enthousiasme des organisations et des citoyens et compromettent le succès du PPPR.

Le Plan d'immigration de 2006 qui figure dans le rapport annuel de CIC au Parlement pour 2005⁴ préconisait l'établissement de 3 000 à 4 000 réfugiés parrainés par le secteur privé en 2006. Le Comité constate que CIC n'a pas atteint la fourchette minimum de cet objectif, puisque le Canada n'a accueilli que 2 976 réfugiés pendant la période visée⁵. Le Plan d'immigration de 2007 contenu dans le rapport annuel de CIC au Parlement pour 2006 fait état d'un objectif maximal un peu plus élevé (4 500), mais le minimum reste de 3 000⁶. Il ne semble donc pas que le gouvernement ait l'intention d'accueillir beaucoup plus de réfugiés parrainés par le secteur privé en 2007 qu'en 2006. Aux yeux d'organismes comme le Conseil canadien pour les réfugiés et la Conférence des

3 Debra Simpson, membre, Conseil canadien pour les réfugiés, réunion n° 17, 3 octobre 2006 (9 h 05).
4 Le rapport est accessible sur le site Web de CIC : <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/rapport-annuel2005/index.html>.
5 Ce chiffre figure dans le Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2006, accessible sur le site Web de CIC : <http://www.cic.gc.ca/francais/pub/rapport-annuel2006/index.html>.
6 Voir le Plan d'immigration de 2007, contenu dans le Rapport annuel au Parlement sur l'immigration, 2006.

du Règlement (actuellement la Colombie, le Salvador, le Guatemala, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et le Soudan) qui ont été touchés par un conflit armé ou ont été détenus sans inculpation et craignent avec raison d'être persécutés.

Un agent d'un bureau canadien des visas à l'étranger détermine si la personne appartient à l'une des trois catégories. Pour prendre sa décision, il se fonde sur une entrevue avec le demandeur, sur les documents présentés par celui-ci et par le groupe de parrainage et sur les renseignements supplémentaires dont il dispose, comme des données récentes sur la situation du pays. Pour que son rétablissement au Canada soit accepté, le demandeur doit satisfaire aux exigences d'un examen médical et d'un contrôle de sécurité. L'agent des visas évalue aussi la capacité du demandeur de s'établir avec succès en vérifiant différents facteurs, notamment si le demandeur a de la famille au Canada, s'il parle le français ou l'anglais ou a la capacité d'apprendre une des deux langues et quel est son potentiel d'emploi. Lorsqu'une famille présente une demande, la capacité d'établissement est évaluée pour l'ensemble de ses membres. L'agent n'évalue pas cette capacité s'il estime que le demandeur a un urgent besoin de protection.

Des groupes divers peuvent parrainer des réfugiés dans le cadre du PPR : ce peut être aussi bien des signataires d'entente de parrainage, c'est-à-dire des organismes constitués en personne morale qui ont conclu avec CIC des ententes de parrainage officielles approuvées au préalable, que des groupes d'au moins cinq citoyens canadiens ou résidents permanents qui décident de parrainer collectivement un réfugié. Les groupes qui désirent parrainer des réfugiés doivent fournir, à leur centre local de CIC, la preuve qu'ils répondent aux exigences établies, à la suite de quoi CIC approuvera ou non la demande de parrainage.

La période de parrainage est généralement d'un an. Toutefois, si l'agent des visas détermine que le réfugié ou une personne à sa charge a des besoins spéciaux et manque de temps pour s'établir, il peut demander au groupe de parrainage de prolonger la période en la portant jusqu'à 36 mois.

Les répondants sont censés fournir une aide financière au réfugié et aux personnes à leur charge, notamment pour le loyer, la nourriture, le chauffage, l'électricité et les autres dépenses de la vie quotidienne comme les vêtements, les meubles et les articles ménagers. Ils peuvent aussi être appelés à trouver des interprètes; à choisir un médecin et à faire les démarches nécessaires pour obtenir la couverture de l'assurance-maladie; à inscrire les enfants à l'école et les adultes à des cours de langue; à expliquer le fonctionnement de services publics, comme les opérations bancaires et les transports; et à faciliter la recherche d'emploi.

Le PPR a été adopté par des organisations religieuses et des groupes communautaires, ce qui a permis à de nombreux réfugiés de se réinstaller avec succès au Canada. Comme l'a indiqué un témoin :

membres du Comité sont allés à Montréal pour participer à la consultation annuelle du Conseil canadien pour les réfugiés, où ils se sont entretenus avec des représentants de nombreuses organisations qui, dans tout le Canada, défendent les droits des réfugiés et les aident à s'établir.

La politique applicable aux réfugiés oblige souvent à concilier la sécurité des êtres humains avec l'efficacité. Comme la décision sur le statut de réfugié peut être une question de vie ou de mort, il est nécessaire que les demandeurs d'asile disposent de protections juridiques et de recours contre les décisions arbitraires ou peu judicieuses. Conscient du fait que des réfugiés pourraient compromettre la sécurité et le bien-être économique du pays, le gouvernement du Canada restreint leur admissibilité et examine à la loupe toutes les demandes d'asile. En revanche, des conditions d'admissibilité trop restrictives ou l'inefficacité du processus de traitement des demandes d'asile peuvent menacer ce que CIC appelle « l'intégrité du système ». Les demandeurs dont la revendication est légitime devraient être rapidement admis au Canada, mais ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques devraient par contre être renvoyés sans délai. La plupart des questions étudiées par le Comité correspondaient, au fond, à des arguments sur l'obligation qu'a le Canada d'assurer une protection étendue sans alourdir indûment le système. Le Comité a essayé, dans son rapport, de concilier certaines nécessités administratives du système canadien de détermination du statut de réfugié avec l'intégrité du système même. Il présente des recommandations qui, espère-t-il, serviront la justice tout en contribuant à l'efficacité.

PROGRAMME DE PARRAINAGE PRIVÉ DE RÉFUGIÉS (PPPR)

Le Programme de parrainage privé de réfugiés (PPPR) permet à des Canadiens de parrainer des réfugiés, et leur famille qui vivent à l'étranger, et de les aider à se faire une nouvelle vie après leur arrivée.

En vertu de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés¹ (Loi) et du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés (Règlement)², le demandeur doit appartenir à l'une des trois catégories suivantes : réfugiés au sens de la Convention outre-frontières, personnes de pays d'accueil ou personnes de pays source. Les réfugiés au sens de la Convention se trouvent à l'extérieur de leur pays de citoyenneté ou de résidence habituelle et ne peuvent y retourner parce qu'ils craignent avec raison d'être persécutés pour des motifs précis. La catégorie des personnes de pays d'accueil englobe les demandeurs qui se trouvent hors de leur pays de citoyenneté ou de résidence habituelle et qui ont été gravement et personnellement touchés par la guerre civile, un conflit armé ou des violations des droits de la personne. Quant à la catégorie des personnes de pays source, elle comprend les demandeurs d'un pays figurant à l'annexe 2

LA PROTECTION DU DROIT D'ASILE — MAINTENIR LES ENGAGEMENTS DU CANADA ENVERS LES RÉFUGIÉS

INTRODUCTION

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a accueilli au-delà de 700 000 personnes cherchant à échapper à la persécution dans leur pays d'origine ou déplacées par des conflits. En 1986, il est devenu le premier et le seul pays à recevoir la Médaille Nansen, qui est décernée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en reconnaissance d'une contribution remarquable à la cause des réfugiés. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de l'époque, M. Jean-Pierre Hocké, avait alors félicité le Canada pour son attachement aux valeurs humanitaires qui est manifeste dans l'accueil traditionnellement réservé aux réfugiés, et avait souligné que cet attachement n'était pas étranger au fait que le Canada avait gardé sa porte ouverte aux réfugiés à un moment où d'autres pays fermaient leurs frontières. La Médaille Nansen marque un jalon dans l'histoire de la protection des réfugiés au Canada, d'autant que le bilan antérieur du Canada à ce chapitre n'a pas toujours été aussi reluisant : avant la Deuxième Guerre mondiale, plus de 900 réfugiés juifs voyageant à bord du SS St. Louis se sont vus refuser l'asile au Canada et dans plusieurs autres pays. Après le retour forcé du SS St. Louis en Europe, la plupart de ses passagers ont péri dans des pays qui ont plus tard été occupés par les nazis.

En septembre 2006, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a entrepris une étude sur des questions qu'il jugeait pressantes pour le système canadien de détermination du statut de réfugié. Quatre sujets distincts ont été retenus : le Programme de parrainage privé de réfugiés; la mise sur pied de la Section d'appel des réfugiés; la situation des demandeurs d'asile déboutés qui cherchent refuge dans des églises; et le statut des ressortissants de pays visés par un moratoire sur les renvois. Depuis, d'autres sujets se sont ajoutés, comme l'arrêt des demandes d'asile à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), attribuable à la pénurie actuelle de commissaires; l'Entente sur les tiers pays conclue avec les États-Unis; le processus d'examen des risques avant renvoi; et les difficultés touchant l'établissement des réfugiés.

Pendant son étude, le Comité a entendu différents témoins, notamment le Conseil canadien pour les réfugiés (CCR), l'Alliance canadienne du secteur de l'établissement des immigrants, initiatives canadiennes œuvrant pour la justice (KAIROS), la Conférence des évêques catholiques du Canada et diverses autres organisations représentant les groupes confessionnels et le secteur de l'établissement des réfugiés. Des fonctionnaires de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et de la CISR et le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration sont venus compléter les témoignages présentés au Comité. Les

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PROGRAMME DE PARAINAGE PRIVÉ DE RÉFUGIÉS (PPPR)	2
LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS	9
LES PERSONNES QUI CHERCHENT REFUGE DANS UNE ÉGLISE	14
LES RESSORTISSANTS DE PAYS VISÉS PAR UN MORATOIRE SUR LES RENVOIS	18
PROCESSUS DE NOMINATION ET ARRIÈRE DE LA CISR	22
ENTENTE SUR LES TIERS PAYS SÛRS	30
RENOI ET EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI	36
DIFFICULTÉS TOUCHANT L'ÉTABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS	41
LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APATRIDES AUX PHILIPPINES	44
NOTE SUR LES FRAIS EXIGÉS DES RÉFUGIÉS	45
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	47
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	51
ANNEXE C : LETTRE DE DÉMISSION DE JEAN-GUY FLEURY, ANCIEN PRÉSIDENT, COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ	53
ANNEXE D : LETTRE DE DÉMISSION DES MEMBRES DU GROUPE CONSULTATIF	55
ANNEXE E : DÉCLARATIONS PASSÉES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ SUR LA SECTION D'APPEL DES RÉFUGIÉS	59
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	67
OPINION DISSIDENTE : PCC	69
OPINION DISSIDENTE : NPD	73

**COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE
L'IMMIGRATION**

a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat, énoncé à l'alinéa 108(2) du Règlement, votre Comité a étudié les questions touchant les réfugiés.

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Normand Doyle, député

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Andrew Telegdi, député
Meili Faille, députée

MEMBRES

Omar Alghabara, député
Barry Devolin, député
Nina Grewal, députée
Ed Komarnicki, député
Blair Wilson, député
Dave Batters, député
Raymond Gravel, député
Jim Karygiannis, député
Bill Siksay, député

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Joanne Deschamps, députée
Rahim Jaffer, député
Raymonde Folco, députée

GREFFIERS DU COMITÉ

Samy Agha
Bill Farrell

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Andrew Kitching

Jennifer Bird

**LA PROTECTION DU DROIT D'ASILE - MAINTENIR
LES ENGAGEMENTS DU CANADA ENVERS LES
RÉFUGIÉS**

**Rapport du Comité permanent
de la citoyenneté et de l'immigration**

Le président

Norman Doyle, député

Mai 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accordé, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA PROTECTION DU DROIT D'ASILE - MAINTENIR
LES ENGAGEMENTS DU CANADA ENVERS LES
RÉFUGIÉS**

**Rapport du Comité permanent
de la citoyenneté et l'immigration**

Le président

Norman Doyle, député

MAI 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**